Herindelingsadvies

"KRACHT DOOR VERBINDING"

5 maart 2013

Vrijwillige samenvoeging van de gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse

Dit zijn teksten die toegevoegd zijn t.o.v. het herindelingsontwerp

Herindelingsadvies voor de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse tot een nieuwe gemeente per 1-1-2015

Inhoud Pagina

1. Inleiding en voorbereiding besluitvorming

Met dit Herindelingsadvies zetten de gemeenten Bernisse en Spijkenisse een belangrijke formele stap in de wetgevingsprocedure (Wet ARHI) om te komen tot een samenvoeging van deze gemeenten per 1 januari 2015. Deze stap wordt gezet na een periode van voorbereidende besprekingen en onderzoek door beide gemeenten. Vanaf 2011 is overleg gevoerd over de mogelijkheden van verregaande ambtelijke samenwerking via een centrumgemeenteconstructie of een gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Voorbereidend onderzoek

Op 17 resp. 18 april 2012 hebben de gemeenteraden van Bernisse en Spijkenisse besloten om op zo kort mogelijke termijn te laten onderzoeken in hoeverre een gemeentelijke herindeling tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse een duurzame oplossing kan zijn. Hiertoe is een onderzoeksrapport opgesteld met de titel 'Herindeling Bernisse-Spijkenisse: een goede oplossing?.' Na opiniërende bespreking van dit onderzoeksrapport besluit de gemeenteraad van Bernisse op 4 september 2012 de conclusies van het onderzoeksrapport over te nemen en een volgende stap te zetten. Dit is het opstellen van een Herindelingsontwerp. Op 13 september 2012 stemt ook de raad van de gemeente Spijkenisse hiermee in. Om een beter financieel inzicht te verkrijgen is er door de accountants van Deloitte een 'stresstest' gemaakt. Onder regie van de Provincie Zuid-Holland werd een 'herindelingsscan' opgesteld.

Herindelingsontwerp

In de periode september 2012 tot november 2012 zijn de gemeentebesturen in gesprek getreden met bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en verenigingen over de mogelijke herindeling. Ook hebben de beide colleges een aantal malen onderling en met de beide gemeenteraden tezamen gesproken over diverse aspecten van een fusieproces en de gevolgen van een mogelijke fusie. Op basis hiervan is een herindelingsontwerp gemaakt dat door de gemeenteraden van Bernisse (19 december 2012) en Spijkenisse (20 december 2012) is vastgesteld. Ook is daarbij een plan van aanpak vastgesteld voor de periode tot de beoogde fusiedatum op 1 januari 2015.

De gemeenteraad van Bernisse van 19 december 2012 en die van Spijkenisse van 20 december 2012 hebben beide unaniem het volgende besluit genomen:

1. het Herindelingsontwerp 'Kracht door verbinding' vast te stellen;
2. met instemming kennis te nemen van het plan van aanpak voor de voorbereiding van de nieuwe gemeente per 1-1-2015 ;
3. met instemming kennis te nemen van de verklaring 'kracht door verbinding' van de colleges van B&W bij het herindelingsontwerp en plan van aanpak;
4. het college te verzoeken samen met het college van Bernisse (en in Bernisse: Spijkenisse) de zienswijzenprocedure op te starten en het herindelingsadvies zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk per 1 april 2013, ter vaststelling aan de gemeenteraden voor te leggen;
5. het college te verzoeken het herindelingsadvies uiterlijk per 1 april 2013 aan te bieden aan de provincie ter doorzending aan de Minister;
6. het college te verzoeken in een volgende vergadering een procedurevoorstel ter vaststelling voor te leggen voor de keuze van een nieuwe gemeentenaam, waarbij de bevolking betrokken wordt. De nieuwe naam wordt door de raden uiterlijk per 1 juli 2013 vastgesteld.

Herindelingsadvies

Het herindelingsontwerp heeft vervolgens tot 22 februari 2013 voor een ieder ter inzage gelegen. Maatschappelijke organisaties, buurgemeenten en de Provincie zijn ook uitgenodigd om hun visie te geven. In de zienswijzenrapportage (bijlage) worden deze reacties verwoord. In hoofdstuk 3 (beoordeling herindelingsvoornemen) worden de resultaten hiervan gewogen in het kader van de te nemen eindbeslissing.

In de periode tussen Herindelingsontwerp en Herindelingsadvies heeft de gemeenteraad van Bernisse nog een consultatie uitgevoerd bij de andere gemeentebesturen op het eiland, bij de Provincie Zuid-Holland en het Ministerie van BZK om te bezien of er draagvlak te vinden zou zijn voor de vorming van 1 gemeente Voorne-Putten uiterlijk per 1 januari 2018. Het resultaat hiervan wordt meegenomen in hoofdstuk 3.

Tevens is uit overleg tussen de gemeenten naar voren gekomen dat een aantal inhoudelijke en beleidsmatige uitgangspunten voor het fusieproces, zoals die al voor een gedeelte waren opgenomen in de bij het Herindelingsontwerp gevoegde intentieverklaring van beide Colleges van B&W, nader geformuleerd en beter geborgd zouden moeten worden in de besluitvorming door de gemeenteraden. Dit heeft geleid tot het toevoegen van een extra paragraaf aan hoofdstuk 2 (2.4 bestuurlijke agenda tot 1 januari 2015). Deze maakt nu dus onderdeel uit van de besluitvorming over dit herindelingsadviesOp verschillende plaatsen in het herindelingsadvies wordt gesproken over voorzieningen en de voorzieningenstructuur. Hiermee worden voorzieningen in de ruimte betekenis van het woord bedoeld: dorpshuizen, buurthuizen, wijkcentra, sporthallen, gymnastieklokalen en onderwijsvoorzieningen.*Leeswijzer herindelingsadvies*

Hoofdstuk 2 van dit Herindelingsadvies beschrijft de beide huidige gemeenten, het beeld van en de visie op de nieuwe gemeente, alsmede de beoogde meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie en van andere varianten voor mogelijke versterking van de bestuurskracht. Paragraaf 2.4 bevat een nieuw element ten opzichte van het in december 2013 vastgestelde herindelingsontwerp: de ‘bestuurlijke agenda’. Door het op te nemen in het herindelingsadvies wordt tegemoet gekomen aan de wens van de gemeenteraden hier gezamenlijk concrete beleidsstappen in te zetten in de aanloop naar de voorgenomen fusiedatum van 1 januari 2015.

In Hoofdstuk 3 wordt het herindelingsvoornemen getoetst aan het beleid van de Provincie Zuid-Holland en het Rijk/Ministerie BZK en wordt mede op basis hiervan een beoordeling van het herindelingsvoornemen samengevat.

In hoofdstuk 4 worden de financiële aspecten van een mogelijke fusie beschreven. Hoofdstuk 5 bevat nog een aantal overige aspecten van het fusieproces en de vervolgprocedure. Nieuwe elementen ten opzichte van het herindelingsontwerp vormen de paragrafen over de naamgeving (5.2) en de beschrijving van de procedure die tot een mogelijke grenscorrectie met Hellevoetsluis zou kunnen leiden ten behoeve van Oudenhoorn.

Dit Herindelingsadvies wordt in de vergaderingen van de gemeenteraden van 26 maart 2012 (Bernisse) en 27 maart 2012 (Spijkenisse) ter besluitvorming voorgelegd. Over het plan van aanpak voor het voorbereidingproces van de fusie tot 1-1-2015 werd reeds in de gemeenteraadsvergadering van 19 december 2012 (Bernisse) en 20 december 2012 (Spijkenisse) besloten.

2. Situatiebeschrijving en beeldvorming

2.1 Kenschets beide gemeenten

In onderstaande tabel is een aantal kerngegevens weergegeven. Daaronder worden de beide gemeenten in hoofdlijnen beschreven.

Tabel 3.1 Aantal inwoners, oppervlakte en bevolkingsdichtheid in Bernisse en Spijkenisse op 1 januari 2012

	Inwoners 01-01-2012 *	Kernen	Oppervlakte inclusief water in km2	Oppervlakte land in km2	Aantal inwoners per km2 land
Bernisse Zuidland Heenvliet Geervliet Abbenbroek Oudenhoorn Simonshaven	12.400 5.220 2.530 1.895 1.275 1.175 305	6	68,59	57,34	216
Spijkenisse Spijkenisse Hekelingen	72.245 70.860 1.385	2	30,23	26,12	2765
Bernisse-Spijkenisse	84.645	8	98,82	83,46	1014

*Bron: Statline CBS. De inwonerscijfers op kernniveau zijn van 2011.

<u>Bernisse</u>
De gemeente Bernisse ontstond in 1980 uit een fusie van de gemeenten Oudenhoorn, Zuidland, Abbenbroek, Geervliet en Heenvliet. De gemeentenaam is afgeleid van de rivier de Bernisse die de eilanden Voorne en Putten van elkaar scheidt. Langs deze rivier zijn in de Middeleeuwen kleine handelsnederzettingen ontstaan. Heenvliet en Geervliet kregen al in de 13^{e} eeuw stadsrechten. De kern Zuidland is de grootste plaats, waar de nieuwbouw van woningen zich heeft geconcentreerd en waar de meeste voorzieningen aanwezig zijn. Het gemeentehuis staat in Abbenbroek. De kern Oudenhoorn heeft geen handelsgeschiedenis, maar is rond de kerk van de agrarische gemeenschap van de polder Oudenhoorn ontstaan. Het buitengebied van Bernisse is divers van karakter als gevolg van verschillen in de bodemgesteldheid. Het noordelijk deel bestaat uit oude, relatief natte en kleinschalige veenpolders. In dit oudland is vooral veeteelt te vinden. Het zuidelijk deel bevat grootschalige open kleipolders met rechte wegen. Hier is vooral akkerbouw te vinden. De agrarische sector speelt een centrale rol. In de gemeentelijke toekomstvisie wordt dat bevestigd. Er wordt een grotere rol voor streekeigen producten en een biologische werkwijze voorspeld. In delen van de gemeente zullen agrariërs neveninkomsten uit kleinschalige recreatie kunnen genereren.

De Bernisse verzandde in de loop van de tijd. In 1976 is in het kader van de ruilverkaveling het smalle stroompje uitgegraven en verbreed. Hierdoor is de aanvoer van zoet water voor de land- en tuinbouw en koelwater voor de industrie verbeterd. Het gebied is daarna ingericht als natuur- en recreatiegebied.

Bij de inwoners is de verbondenheid met de eigen kern veelal groter dan de verbondenheid met de gemeente Bernisse. De inwoners waarderen vooral de rust, de ruimte, de historische dorpen en de omgeving van de Bernisse. Er is sprake van hechte samenlevingen op kernniveau. De grote gemeenschapszin en kleinschaligheid zorgen ook voor een groot veiligheidsgevoel. Het voorzieningenbeleid is gericht op het behoud van minimale basisvoorzieningen per kern. De inwoners dragen hier gezamenlijk en vrijwillig aan bij. De instandhouding en clustering van voorzieningen staat hoog op de politieke agenda.

De verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte is vooral gericht op de bebouwde kommen van de gemeente. Hierbij is er bijzondere aandacht voor het dagelijks onderhoud in de historische dorpskernen.

Spijkenisse

De gemeente Spijkenisse bestaat uit de stadskern Spijkenisse en het dijkdorp Hekelingen. Spijkenisse kent 13 wijken. De huidige gemeente is bij een fusie in 1966 ontstaan door een fusie tussen Spijkenisse en Hekelingen. De uitbreiding van de Rotterdamse haven in de jaren zestig (de Botlek en Europoort) bracht een eerste groeiperiode van het bestaande dorp Spijkenisse teweeg. Een tweede groeistuip ontstond nadat Spijkenisse in 1978 door het Rijk werd aangewezen als groeikern. Spijkenisse had in 1965 14.000 inwoners, in 1985 57.000 inwoners en in 2012 72.000 inwoners. De nieuwe aanwas was vooral afkomstig uit Rotterdam, Vlaardingen en Schiedam. De stad is te typeren als een woonstad met veel woon-werkverkeer. De bevolking is nog relatief jong, maar vergrijst en 'ontgroent' in rap tempo. Het streven is een complete middelgrote stad te worden. Dit betekent dat sinds 1990 vooral wordt ingezet op binnenstedelijk bouwen en het op peil brengen van de centrumvoorzieningen. Het gaat hierbij om woningen voor met name senioren en mensen met een bovenmodaal inkomen. Niet alleen via nieuwbouw, maar ook door het opwaarderen van delen van de bestaande voorraad. Het areaal bedrijventerrein is uitgebreid tot circa 100 hectare en in het centrum is de hoeveelheid en kwaliteit van het winkel- en voorzieningenaanbod flink uitgebreid en verhoogd. De agrarische functie is vrijwel geheel verdwenen ten behoeve van woningbouw, bedrijven, recreatie en (sport)voorzieningen.

Het Haven- en Industrieelcomplex (HIC) vormt nog steeds een grote bron van werkgelegenheid. Maar door de goede snelweg- en metro-ontsluitingen in oostelijke en westelijke richting worden ook werkplekken in Groot-Rotterdam en in de regio Haaglanden bereikt. Veel bedrijven die binnen de gemeentegrens zijn gevestigd zijn haven gerelateerd. Werkgelegenheid in de (grootschalige) detailhandel neemt toe. De gemeente heeft een centrumfunctie voor de regio, zowel voor wat betreft de (winkel)voorzieningen als het ziekenhuis, de meubelboulevard, het theater en een bioscoop. De metrostation(s) (met bijbehorende P+R en een regionaal busstation) zorgen voor veel aanloop. Het gebied rondom de Bernisse wordt door veel inwoners van Spijkenisse gebruikt voor recreatie. Spijkenisse werkt aan de aanleg van nieuwe natuur- en recreatiegebieden langs de zuidrand (Het Spui).

Het toekomstig beleid richt zich op het versterken van de centrumpositie, het verbeteren van de bereikbaarheid (m.n. aanleg A4-zuid), het bieden van kansen op verbetering van de leefomstandigheden van de inwoners, het verbeteren van veiligheid en het vergroten van het leefmilieu in de wijken. De gemeente wil zich sterker extern richten op de samenwerking met het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen enzovoort. Dit draagt bij aan de verbetering van het matige imago.

Het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte is goed op orde. Bij het vervangingsonderhoud vindt prioritering plaats. Er is nog geen onderhoudsfonds voor elk type onderhoud. Grootschalige ingrepen worden doorgaans uit exploitatiebudgetten gefinancierd; voor riolering is een beheersplan.

De directe omgeving van Bernisse en Spijkenisse
De gemeenten Bernisse en Spijkenisse bevinden zich op het Zuid-Hollandse eiland Voorne-Putten. Dit eiland vormt samen met de Zeeuwse en de overige Zuid-Hollandse eilanden een landschappelijk geheel. Aan de noordzijde wordt de gemeente van het HIC gescheiden door het Hartelkanaal. Het HIC behoort tot het grondgebied van de gemeente Rotterdam. Veel inwoners van Bernisse en Spijkenisse werken in de haven (met name in de delen Botlek en de Europoort). Aan de oostkant stroomt de rivier de Oude Maas. Dit vormt de scheiding met Rotterdam (deelgemeente Hoogvliet). De rivier is een open vaarverbinding waarlangs zeeschepen vanaf de Nieuwe Waterweg naar Dordrecht kunnen varen. Een tweetal bruggen en een tunnel voor de metro en de A15 vormen de vaste oeververbindingen aan de Oostzijde. Aan de zuidzijde wordt Voorne-Putten gescheiden van de Hoekse Waard door de rivier het Spui. Meer naar het westen scheidt het brede Haringvliet de gemeente van het eiland Goeree-Overflakkee. In het kader van de Deltawerken werd in 1971 de Haringvlietdam gebouwd. Deze dam begint westelijk van Hellevoetsluis en vormt de enige zuidelijke vaste oeververbinding. De veerpont ten zuiden van Spijkenisse ligt 25 kilometer oostelijker.

De gemeente Spijkenisse vervult een centrumfunctie voor met name Voorne-Putten en heeft een belangrijke positie als grotere gemeente in de stadsregio. Beide gemeenten hebben – mede vanwege de bredere geografische ligging – sterke belangen en affiniteit met de ontwikkeling van de verkeers- en vervoersstructuur, de veiligheid en de woon- en leefkwaliteit, inclusief centrumvoorzieningen.

De nieuw te vormen gemeente grenst aan de westkant aan de gemeenten Brielle en Hellevoetsluis. De gemeentegrens met Brielle volgt het Kanaal door Voorne. Dit kanaal doorsnijdt bij Hellevoetsluis de polder Nieuwenhoorn, die grotendeels tot de gemeente Hellevoetsluis wordt gerekend.

2.2 Regionale opgaven en bestaande samenwerkingsverbanden

De beide gemeenten zijn onderdeel van de stadsregio Rotterdam. Deze regio heeft formele taken op het terrein van verstedelijking, economie, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. De (sub)regio Voorne-Putten oefent hierbij invloed uit op investeringsbeslissingen in ondermeer infrastructuur en de coördinatie van het ruimtelijk beleid. De gemeente Spijkenisse is vertegenwoordigd in het DB. De beide gemeenten werken daarnaast samen binnen een sociale werkvoorziening, de zorgregio en de veiligheidsregio.

Na de herindeling zal de nieuwe gemeente de tweede gemeente van de stadsregio (voor wat betreft omvang bevolking) worden. Bernisse kan op dit moment onvoldoende menskracht vrijmaken om optimaal aan regionale overleggen deel te nemen. Dit wordt een nog belangrijker aandachtspunt als de stadsregio's Haaglanden en Rotterdam worden samengevoegd tot de Metropoolregio. Het vergroten van de schaalgrootte en de completering van het ruimtelijk profiel helpen beide gemeenten om hun positie in het regionaal krachtenveld en bij de samenwerking te versterken.

De nieuwe gemeente vormt een duidelijk aanspreekpunt voor (vertegenwoordigers van) bedrijven uit het Havengebied. De nieuwe gemeente is niet alleen de tweede gemeente van Rijnmond, maar ligt bovendien geografisch gezien op de drempel van de wereldhaven.

De twee gemeenten zijn met elkaar verbonden door diverse regionale samenwerkingsverbanden. Het stedelijk karakter van Spijkenisse is complementair aan het landelijk karakter van Bernisse. Beide gemeenten vervullen andere functies waarvan over en weer gebruik wordt gemaakt. Beide zijn geografisch gelegen in een overgangsgebied van de stedelijke agglomeratie rondom Rotterdam, en de Groen Blauwe Delta tussen de Rotterdamse en Antwerpse Havens en de A16 corridor langs Dordrecht en Breda.

De samenwerking tussen de vijf gemeenten op het eiland Voorne-Putten wordt steeds intensiever. Op ambtelijk en bestuurlijk gebied is er op alle beleidsterreinen een overlegstructuur, waarin veel praktische afstemming plaatsvindt. In toenemende mate treden de gemeenten op Voorne-Putten gemeenschappelijk naar buiten. Voorbeelden hiervan zijn de lobby voor de aanleg van de Blankenburgtunnel en de reacties op de plannen voor de vorming van de Metropoolregio.

Op het terrein van ruimtelijke ordening en natuur- en recreatie zijn gezamenlijke beleidsvisies voor Voorne-Putten vastgesteld. De belangrijkste bovenlokale ontwikkelopgave is daarbij om de ontsluiting van het gebied te waarborgen en een goede landschappelijke afscheiding te ontwikkelen tussen het HIC en de open polders. De groei van werkgelegenheid door uitbreiding en energie- en milieukundige investeringen biedt kansen voor opleidingen en werkzoekenden.

Op dit moment werken bestuurders en ambtenaren van Bernisse en Spijkenisse op veel gebieden samen. Ook andere organisaties en gemeenten nemen in wisselende samenstelling deel aan deze overleggen tussen Bernisse en Spijkenisse. Concreet gaat het om de volgende zaken: beleid rondom de thema's verkeer- en vervoer, economische zaken, wonen, maatschappelijke zaken, toerisme en recreatie en ruimtelijke ordening, afstemming afvalwaterketen, ontwikkelen geo-informatie en basisregistratie, gastheerschap van Spijkenisse voor de sociale dienst, opzetten klant contact centrum (KCC), inkoop, uitvoering WABO, leerplicht/schooluitval, opzetten Shared Service Center (SSC), opzetten opleidingstrajecten (Voorne Putten Academy) en de aanbesteding voor de verwerking van grof vuil.

De wervingskracht als groene woongemeente met alle voorzieningen bij de hand wordt voor beide gemeente versterkt door de voorgenomen herindeling. Voor een deel van de inwoners komen er meer voorzieningen binnen de gemeentegrenzen. Een ander deel krijgt een groter aanbod van cultuurhistorie, natuur en recreatie binnen de gemeentegrenzen.

2.3 Beeld van de nieuwe gemeente

De gemeente die ontstaat door samenvoeging op 1 januari 2015 van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse heeft een kleine 85.000 inwoners met een oppervlakte van 98,8 vierkante kilometer en 8 vitale kernen. De noord- en zuidgrenzen worden gevormd door huidige noord- en zuidgrenzen van de gemeenten Spijkenisse en Bernisse, de oostgrens door de oostgrens van de gemeente Spijkenisse en de westgrens door de westgrens van de gemeente Bernisse. De gemeente wordt omgeven door de gemeenten Rotterdam, Oud-Beijerland, Korendijk, Hellevoetsluis en Brielle. Alle gemeentegrenzen, met uitzondering van die met Hellevoetsluis liggen in waterwegen.

De nieuwe gemeente verenigt belangrijke kernopgaven van de huidige gemeenten voor de toekomst. Deze kunnen worden afgeleid uit vastgelegde visiedocumenten, zoals de Structuurvisie Zuid-Holland (actualisering 2012 vastgesteld januari 2013), de Regionale Strategische Agenda (RSA) van de Stadsregio Rotterdam (december 2010), de Regionale Visie Voorne-Putten (her)ontdekt! (september 2012), de Toekomstvisie Bernisse 2025 (2007), de Structuurvisie 2025

Bernisse (2010), de Structuurvisie 2020 Spijkenisse (2009), de Doorkijk 2020 Spijkenisse (2012) en visies over sociaal beleid, dienstverlening en voorzieningen. Deze documenten vormen de leidraad voor de toekomstige ontwikkeling van de nieuwe gemeente.

De nieuwe gemeente biedt een hoogwaardig woon- en leefkwaliteit in een brede diversiteit van stijlen en verschijningsvormen. Die diversiteit in kwaliteiten, landschappen en gemeenschapsstijlen maakt de nieuwe gemeente uniek in het gebied. De nieuwe gemeente gaat ervoor om de diversiteit te koesteren en te benutten en om de kwaliteit van wonen en leven blijvend te versterken ("stad en land; hand in hand"). Daarbij staan de kracht en de ontwikkelingsmogelijkheden van de gemeenschappen in het gebied centraal, de overheid ondersteunt en faciliteert waar mogelijk.

De belangrijkste opgaven voor de nieuwe gemeente (agenda van de toekomst) zijn:

- Het blijvend bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven met een adequate infrastructuur. Er is voldoende kwalitatief aanbod van woningen en bedrijfsterreinen, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de gevolgen van vergrijzing en mogelijke bevolkingsdaling. De nieuwe gemeente geeft prioriteit aan de doorstroming op de A15, het bevorderen van een de spoedige aanleg van de Blankenburgtunnel en de A4-zuid;
- Bescherming en versterking van het open en groene landschap. In de nieuwe gemeente is het goed wonen, recreëren en boeren. Een eventuele verzilting van het Haringvliet als gevolg van een 'kierbesluit' mag onder geen beding tot aantasting van de vitaliteit van de landbouw leiden. De ontwikkeling van recreatie en toerisme in symbiose met de agrarische functie krijgt extra aandacht;
- Het samen met werkgevers en scholen stimuleren van werkgelegenheid en de afstemming van het onderwijsaanbod op de arbeidsmarkt in de omgeving;
- Het behoud van de leefbaarheid en vitaliteit van wijken en kernen door ontwikkeling en behoud van sociale samenhang. De gemeente werkt aan maatwerk in wijken en kernen in samenspraak met de inwoners;
- Optimale en efficiënte dienstverlening voor alle burgers met aandacht voor specifieke doelgroepen;
- Als tweede gemeente in de regio Rijnmond de agenda en de manier van werken in het gebied mede bepalen.

De strakke financiële kaders nopen de gemeente tot een uiterst effectieve en efficiënte inzet van middelen. De lokale overheid zal niet (meer) overal en altijd aanwezig kunnen zijn om problemen op te vangen en zaken te regelen. Daarom zal op een positieve manier steeds meer gebruik gaan worden van de kracht van de gemeenschap.

Om de fusie zo succesvol mogelijk te laten zijn is het belangrijk om ook al op korte termijn te werken aan gezamenlijke visievorming op de volgende terreinen:

- de ambtelijke integratie (o.a. wat wordt verstaan onder goed werkgeverschap);
- de gezamenlijke opstelling in grotere samenwerkingsverbanden;
- de toekomstige rol (vooral faciliterend en meer ondernemend) van de lokale overheid .

2.3.1 Kracht door ruimtelijke diversiteit

Het is duidelijk dat de beide gemeenten onderling sterk verschillen wat betreft ruimtelijke en maatschappelijke karakteristieken, samen te vatten onder de termen "landelijk" en "stedelijk". Dè kernopgave voor de nieuwe gemeente is om deze karakteristieken als sterke identiteiten beide te waarderen als kwaliteiten en die beide als zodanig te versterken en te blijven ontwikkelen. Dat

maakt de nieuwe gemeente uniek in de regio. Dat werkt uit op twee hoofdgebieden: de ruimtelijke ontwikkeling en de ontwikkeling van de voorzieningenstructuur.

Figuur 2.2 is afkomstig uit de regionale ruimtelijk-economische visie 'Voorne-Putten, (her-)ontdekt?'

Figuur 2.2 *Ruimtelijke samenhang en ontwikkelingsrichting.*
Bron: Voorne-Putten (her-)ontdekt? september 2012.



De figuur geeft goed weer dat toekomstige ruimtelijke interventies in de nieuwe gemeente beperkt zijn tot het versterken van de onderlinge verbindingen, recreatief medegebruik en beperkte woningbouw in lage dichtheden. De ruimtelijke agenda is zowel gericht op behoud van het bestaande open karakter als op versterking van de woon- en leefkwaliteit van het stedelijk gebied en de dorpen. De visie gaat niet uit van concurrentie, maar van versterking en aanvulling van identiteiten op elkaar.

Figuur 2.3 laat toont de verhouding tussen de kernen en het omliggende groen. Om verrommeling van het buitengebied te voorkomen worden de identiteiten van platteland en bebouwing van dorpen en steden duidelijker geaccentueerd.

Figuur 2.3 *Impressie van de relatie tussen bebouwd en onbebouwd gebied.*
Bron: Voorne-Putten (her-)ontdekt? september 2012.



2.3.2 *Uitgaan van de kracht van wijken en kernen*

De nieuwe gemeente bestaat uit 8 kernen. De grootste kern Spijkenisse bestaat uit 13 wijken. Tussen kernen en tussen wijken bestaan grote verschillen in leeftijdsopbouw, sociaal-culturele kenmerken, sociale samenhang en daarmee ook leefbaarheid en vitaliteit. De inwoners hebben daardoor verschillende behoeftes aan soorten voorzieningen. Inwoners identificeren zich sterk aan de eigen kern. Een kern die basisvoorzieningen verliest, verliest ook identiteit. Inwoners hebben door de keuze voor vrijwilligerswerk, school en winkels invloed op de vitaliteit van hun kern. Als een basisvoorziening eenmaal verdwijnt komt deze bijna nooit meer terug. Het beleid van de gemeente richt zich nadrukkelijk niet op het terugbrengen van verdwenen voorzieningen, maar op het bundelen van voorzieningen en subsidies zodat de nog bestaande activiteiten zo goedkoop en adequaat mogelijk aangeboden kunnen blijven worden.

De nieuwe gemeente werkt vanuit een sociale visie die van toepassing is op inwoners, verenigingen en organisaties en die uitgaat van een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van burgers. Het sociale netwerk helpt daarbij. Als dat niet voldoende is, wordt er aanvullende professionele ondersteuning geboden. De professionals richten zich op het vergroten van de zelfredzaamheid en versterking van het netwerk. Ondersteuning wordt bij voorkeur in de vorm van een collectieve voorziening geboden. Van mensen of organisaties die ondersteuning krijgen, wordt verlangd dat ze naar vermogen iets terug doen voor de gemeenschap.

In een tijd waarin wordt bezuinigd op voorzieningen is maatwerk nodig in wijken en kernen. Dit dient te gebeuren in samenspraak met de inwoners en andere aanbieders van diensten, zoals zorginstellingen, politie, welzijnswerk en woningcorporaties. Daarbij dient er rekening gehouden te worden met de verschillen in karakteristieken van de gemeenschap.

Concreet betekent dit dat zowel in de huidige kernen van Bernisse als in de wijken van Spijkenisse waar mogelijk de huidige basisvoorzieningen in stand blijven. Daar waar dit om financiële redenen onvermijdelijk is, zal in de eerste jaren na de fusie evenredig omgegaan worden met bezuinigingen op bestaande voorzieningen/ accommodaties in de nieuwe gemeente, waarbij de huidige verhouding tussen de budgetten die de individuele gemeenten aan voorzieningen uitgeven, uitgangspunt blijft.

2.3.3 *Visie op dienstverlening en organisatie van de nieuwe gemeente*

Optimale dienstverlening in 2018 is een van de belangrijkste speerpunten voor de nieuwe gemeente. Het jaar 2018 is gekozen omdat in dat jaar de eerste bestuursperiode van de nieuwe gemeente eindigt. Een belangrijke verbetering van de kwaliteit en vraagsturing van de dienstverlening wordt gemarkeerd met de volledige uitrol van het KCC op 1 januari 2015. De dienstverlening wordt gekenmerkt door de begrippen vraaggestuurd, persoonlijk, kwalitatief, integraal en beschikbaar.

Het jaar 2015 is ook het jaar waarin gemeenten de ingang worden van de gehele overheid. Inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen kunnen dan met al hun vragen over en voor de overheid terecht bij de gemeente. De nieuwe gemeente kan mede door haar grotere capaciteit, op een goede en volwaardige wijze invulling geven aan deze nieuwe rol. Belangrijk is ook dat door intensieve samenwerking als gevolg van het opstarten van de ARHI-procedure, in 2013 en 2014 de voorbereiding daarop krachtig ter hand kan worden genomen. Het Plan van Aanpak biedt hiervoor de basis.

Centraal in de dienstverlening van de nieuwe gemeente staat het KCC.. Dit is een organisatieonderdeel dat de fysieke, telefonische, papieren en elektronische vragen van de inwoners op een eenduidige wijze aanneemt en zo mogelijk direct afhandelt. 80% van de klantvragen zullen in het eerste klantcontact worden afgehandeld. Met het KCC is een betere dienstverlening mogelijk is, die bovendien goedkoper is. Er wordt nadrukkelijk gestuurd op het beter gebruikmaken van internettoepassingen waardoor ook meervoudig gebruik van gegevens en standaardisatie mogelijk is. De meest voorkomende, niet complexe vragen kunnen door de front-office van het KCC direct of na overleg met specialisten op vakafdelingen worden beantwoord. Deze zogenaamde mid- en backoffices zijn onderdeel van het KCC.

In Spijkenisse is in november 2012 gestart met een aantal pilots. Het project heeft een doorlooptijd tot de beoogde herindelingsdatum (1 januari 2015). In de tussentijd raakt het project de volle breedte van de organisaties. Er zullen personele verschuivingen en overdracht van fte's plaatsvinden. Ook zal een aantal fysieke en technologische veranderingen nodig zijn zoals verhuizing van balies en werkplekken en de aanschaf van telefonische infrastructuur. Nadat het Herindelingsadvies is vastgesteld zal de ontwikkeling van dienstverlening en organisatie van de nieuwe gemeente op deze basis in gezamenlijkheid worden vormgegeven.

Door de samenstelling van de nieuwe gemeenten met 8 kernen en een lage bevolkingsdichtheid in het westelijk deel is de fysieke dienstverlening een uitdaging. Het accent dat het KCC legt op het optimaliseren van de elektronische dienstverlening is slechts een deel van de oplossing. Nabijheid blijft wenselijk voor delen van de bevolking die niet over eigen vervoer of een alternatief beschikt. Dit biedt kansen voor innovatieve vormen van dienstverlening in de vorm van bijvoorbeeld mobiele- of kernservicepunten, thematische loketten, de mogelijkheid van huisbezoek of andere maatwerkoplossingen.

De ontwikkeling van een volwaardig KCC alsmede de beide toekomstvisies, de decentralisaties, bezuinigingen en maatschappelijke ontwikkelingen zijn randvoorwaardelijk voor de organisatieontwikkeling van de nieuwe gemeente. De basis organisatiestructuur zal bestaan uit een zogenaamd directiemodel. Ambtelijk is er dan een directieteam met 1 algemeen directeur en 2 of 3 directeuren. Afdelingen worden door het directieteam rechtstreeks aangestuurd. De afdeling KCC met bijbehorende specialisten en vakafdelingen is daar één van. De einddatum voor de organisatieontwikkeling is ook hier 1 januari 2015.

2.3.4 Bestuur dichtbij

Ambtenaren, bestuurders en politici weten wat er speelt in de stad en in de kernen. Zo heeft de nieuwe organisatie bijvoorbeeld expertise op het terrein van vergunningen voor agrarische inrichtingen, maar ook van veiligheid bij grote evenementen. Afspraken over contact en bereikbaarheid worden onderdeel van de bedrijfsvoering van de nieuwe gemeente. De sterke maatschappelijke inbedding van raadsleden en bestuurders die er op dit moment - voor de herindeling – is, zal in stand blijven. De nabijheid tot inwoners en bedrijven heeft niet alleen te maken met fysieke afstand tot een gemeentehuis. Veel belangrijker is de bestuursstijl en de houding van volksvertegenwoordigers. In zowel Spijkenisse als Bernisse is de bekendheid, zichtbaarheid en benaderbaarheid van de lokale politici relatief groot. Politieke partijen hebben hierbij een belangrijke rol (o.a. bij de samenstelling van de kieslijsten). Moderne netwerkmethoden kunnen hierin ook een belangrijke functie vervullen. Herindeling zal dus niet hoeven te leiden tot vergroting van de afstand tussen de gemeente enerzijds en inwoners en bedrijven anderzijds.

2.4 Kernopgaven en bestuurlijke agenda voor de periode tot 1 januari 2015

De vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse is gericht op het perspectief van een sterke, afwisselende en daadkrachtige nieuwe gemeente, synergie binnen de gemeentegrenzen en op een stevige positionering naar economische, maatschappelijke en bestuurlijke partners. De nieuwe gemeente heeft een afwisselende kernenstructuur met vitale en in hoge mate zelfredzame gemeenschappen en daardoor een uitstekend woonklimaat. De nieuwe gemeente heeft en houdt een stevig economisch fundament in zowel de agrarische en agrologistieke sector als de veelzijdige bedrijfs- en dienstverleningsfuncties.

De nieuwe gemeente verenigt de kernopgaven van beide huidige gemeenten Bernisse en Spijkenisse, zoals de versterking van de infrastructuur- en verkeer & vervoerspositie, de instandhouding en verbetering van een kwalitatieve woonfunctie in een brede range van prijsklassen en leefstijlen en de aandacht voor en ontwikkeling van de voorzieningenstructuur die past bij de gemeenschappen die ze zijn. Ook houdt de nieuwe gemeente een belangrijke opgave in het verbonden blijven met omliggende centra van economische ontwikkeling en werkgelegenheid en de ontwikkeling van recreatie en toerisme.

Er zijn ook verschillende karakters en verschillende opgaven in de nieuwe gemeenten, zowel op ruimtelijk terrein als wat betreft type gemeenschappen en leefstijlen. De fusie is erop gericht deze diversiteit te koesteren en te benutten om een complete gemeente te kunnen zijn.

Bestuurlijke agenda voor het fusieproces

Om samen goed op te kunnen trekken in de belangrijke dossiers en om de belangrijke verschillen in belangen en stijlen goed te kunnen overbruggen en benutten worden de volgende afspraken gemaakt voor een gezamenlijke bestuurlijke agenda op weg naar de fusiedatum.

a) Levensvoorwaarde voor welzijn en welvaart van de bevolking is de ontwikkeling van werkgeverschap en ondernemerschap in de eigen gemeente en een sterke verbinding met centra van economische activiteiten elders in de Rijnmondregio. Dit betekent stimulering van de eigen economische mogelijkheden in zowel de agrarische sector, de industrie, de dienstensector als de recreatie èn een actieve inzet op economische samenwerking in stadsregionaal verband;
   - ➢ Dit wordt uitgewerkt in een economische agenda voor de nieuwe gemeente 2015 – 2018, aan te bieden aan de nieuwe gemeenteraad;
   - ➢ In verband hiermee zal op regionaal niveau overleg worden gevoerd met ondernemers en hun organisaties.

b) De diversiteit in woon- en leefmilieus, van landschappen en leefstijlen zal worden gekoesterd. Daarbij zal oog zijn voor de dynamiek van economische en maatschappelijke processen. Met andere woorden: het landelijk gebied gaat niet “op slot” en het stedelijk gebied zal niet ongebreideld worden verdicht;
   - ➢ Het huidig ruimtelijk beleid (zoals vastgelegd in regionale afspraken) blijft uitgangspunt, ook voor de nieuwe gemeente;
   - ➢ Binnen deze uitgangspunten zal de verdere ontwikkeling van het Bernisser gebied plaatsvinden, waarbij de gemeenteraad van Bernisse het voortouw houdt;
   - ➢ De bestaande overleggen vormen vooralsnog het platform om tot de verdere ontwikkeling van het gebied te komen.

c) Bereikbaarheid en ontsluiting is een gezamenlijke opgave die in de voorbereiding naar de nieuwe gemeente aandacht zal blijven vragen, veelal in samenspraak met de overige eilandgemeenten.
- De huidige beleidsinzet hiervoor (bv. t.a.v. Blankenburgtunnel, optimalisering oeververbindingen, optimalisering A15-corridor) blijft leidend voor beide gemeenten en de nieuw te vormen gemeente.

d) Zowel in de landelijke kernen van Bernisse als in de stedelijke wijken en buurten van Spijkenisse is sociale cohesie een kernvoorwaarde voor gemeenschapsontwikkeling. In Bernisse is de zelfredzaamheid en inzet van de bevolking ten aanzien van het gemeenschapsleven in veel gevallen groter en de voorzieningen zijn hierop afgestemd. Inzet is om de sociale infrastructuur zo goed mogelijk in stand te laten;
- Er zal een gezamenlijke visie op sociale cohesie en de ontwikkeling van de gemeenschappen/kernen en de voorzieningen worden opgesteld en aan de nieuwe gemeenteraad als gezamenlijk product aangeboden worden;
- Er worden afspraken gemaakt om, met inachtneming van de financiële kaders, de verworvenheden op dit terrein in beide gemeenten zo veel mogelijk te respecteren en in ieder geval de eerste jaren na de fase geen aanpassingen hierin aan te brengen, indien niet strikt noodzakelijk;
- De implementatie van decentralisaties op het sociale domein zal vanuit een gedeelde sociale visie tot stand komen;
- Beide gemeenten zullen in verband hiermee hun voorzieningenstructuur meerjarig sluitend financieren bij de overgang naar de nieuwe gemeente;
- Naast het voorzieningenbeleid zal een aanzet voor het kernenbeleid c.q. kerngericht werken worden ontwikkeld.

e) De dagelijkse dienstverlening voor alle burgers in de nieuwe gemeente zal afgestemd worden op het huidige niveau. Kernwoorden zijn digitaal, dichtbij, doelgroepgericht en efficiënt;
- Eind 2013/begin 2014 zal een dienstverleningsconcept voor de nieuwe gemeenten worden vastgesteld als basis voor de praktische uitvoering vanaf begin 2015;
- In de aanloop naar 2014 zal een plan worden opgesteld voor effectief en efficiënt beheer van de openbare ruimte in de gehele gemeente;
- De huidige ontwikkelingen in beide gemeenten om te komen tot een KCC, zullen zo spoedig mogelijk in gezamenlijkheid ter hand genomen worden.

f) De financiële problematiek waarin beide gemeenten zich bevinden, zal moeilijke keuzes met zich mee brengen en vraagt een solide benadering.;
- In de voorbereiding naar de nieuwe gemeente per 1-1-2015 zal een gezamenlijk financieel meerjarenbeeld wordt opgesteld, uiteindelijk vast te stellen door de nieuwe gemeenteraad;
- Door beide gemeenten zal het "schoon-over" principe worden toegepast, dat wil zeggen dat beide gemeenten ervoor zorgen dat zij op de fusiedatum hun financieel beleid zodanig op orde hebben dat nu bekende problemen niet naar de nieuwe gemeente worden verschoven en dat zowel investeringen (in o.a. de voorzieningenstructuur) als de noodzakelijke bezuinigingen meerjarig en solide gedekt zijn in de eigen meerjarenbegroting;
- De gemeenten zullen op een open en effectieve wijze invulling geven aan het wederzijds toetsen van belangrijke financiële besluiten in het kader van het preventief financieel toezicht.

2.5 Fuseren en organiseren tegelijkertijd

Het voorbereiden van een nieuwe gemeente betekent veel voor de organisaties en de dienstverlening. De colleges hebben afgesproken dat de voorbereiding van de nieuwe gemeente waar mogelijk zal worden vervlochten met daarbij passende ontwikkelingen en inzichten in beide organisaties op het terrein van bedrijfsvoering, dienstverlening en informatisering. Hiermee wordt "werk met werk" gemaakt en kunnen – op onderdelen – al voor de fusiedatum de vruchten worden geplukt van deze inspanningen, waardoor de bij fusies gebruikelijk optredende discontinuïteit op de fusiedatum zo veel mogelijk wordt vermeden.

Communicatie en overleg

De colleges zien dat burgers (in beide gemeenten) zich zorgen maken over het fusieproces en de gevolgen daarvan. Dat is begrijpelijk, gezien de veranderingen die er kunnen zijn en het feit dat die nog niet helemaal helder zijn. Ook kunnen de verschillen tussen beide gemeenten onzekerheid geven over mogelijke "verdunning" van bestaande kwaliteiten en identiteiten. De colleges nemen die zorgen serieus en zullen – met bovenstaande afspraken - die reeds in het voorbereidingsproces naar de fusie zo veel mogelijk weg willen nemen. Vanuit de te vormen stuurgroep zal daartoe ook een goede communicatie en waar nodig overleg met vertegenwoordigers van bewoners worden opgezet. Uiteraard zullen ook de gemeenteraden hierin een belangrijke rol kunnen vervullen namens alle inwoners.

2.6 Samenvattend beeld

De fusie biedt de gemeenten de kans om zich verder te ontwikkelen en om de kracht van het lokaal bestuur in dit gebied te vergroten. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om de kwaliteit van wonen, leven en dienstverlening voor de burgers duurzaam te versterken. De belangrijke waarden van zowel Spijkenisse als Bernisse kunnen versterkt worden door de vorming van de nieuwe gemeente. Deze bestuurlijke agenda stimuleert en garandeert dat in de aanloop naar de fusiedatum beide gemeenten en gemeenteraden dit borgen in een aantal afspraken en beleidsdocumenten, die daarmee een fundament vormen voor het maken van verdere keuzes door de nieuwe gemeenteraad.

3. Beoordeling herindelingsvoornemen

Een samenvoeging van gemeenten heeft meerwaarde als deze gemeenten ambities en bovenlokale opgaven met elkaar delen. Ook moet door herindeling beter aan deze opgaven en ambities gewerkt kunnen worden. Deze meerwaarde staat in dit hoofdstuk centraal. Vervolgens wordt de beoogde herindeling getoetst aan de criteria die zijn opgenomen in het Ministerieel Beleidskader Gemeentelijke Herindeling. Tenslotte wordt een relatie gelegd met het provinciale beleid rond herindelingen.

3.1 Motieven voor herindeling bij Bernisse en Spijkenisse

De motieven om vrijwillig een ARHI-procedure tot herindeling te starten zijn voor Bernisse en Spijkenisse verschillend.

Spijkenisse staat open voor herindeling omdat zij gebaat is bij sterke gemeenten in een sterke regio. Fusie is hierbij geen doel, maar een middel. Door een groter inwonertal en een samengestelde identiteit van stad en land ontstaat een krachtige en genuanceerde stem in de regio. Hiermee kunnen strategische doelen sneller worden behaald. Er kunnen efficiencyslagen worden gemaakt en de organisatie krijgt een kleinere overhead.

Voor de gemeente Bernisse geldt dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie dusdanig is dat de gemeente nieuwe taken niet meer adequaat kan uitvoeren. De kwaliteit van de dienstverlening en de voorzieningen komen zonder interventies onder het redelijk te achten niveau. Samenvoeging tot één gemeente geeft volksvertegenwoordigers uit Bernisse de mogelijkheid om echt kaderstellend te opereren en ontwikkelingsambities voor het eigen grondgebied daadwerkelijk waar te maken als onderdeel van een krachtige bestuurlijke partij.

De redenen om de fusie aan te willen gaan zijn verschillend maar de uitkomst is gelijk. Bernisse en Spijkenisse willen zelf de regie houden over de bestuurlijke toekomst. Ze willen een duurzame oplossing op basis van gelijkwaardigheid. De getalsmatige verschillen zijn duidelijk, maar de strategische opgaven waar beide gemeenten voor staan zijn maatschappelijk even relevant. De nieuwe gemeente krijgt door haar schaal meer mogelijkheden en kansen dan de twee gemeenten afzonderlijk. Het geheel is meer dan de som van de delen.

3.2 Toetsing herindelingsvoorstel aan andere varianten

Het nu voorliggende voorstel wordt vergeleken met de volgende varianten:

1. Zelfstandigheid beide gemeenten;
2. Verregaande samenwerking beide gemeenten;
3. Andere fusievarianten:
   a. fusie Bernisse-Hellevoetsluis (en evt. Brielle)
   b. fusie Voorne-Putten
   c. fusie van Bernisse met Hellevoetsluis en Spijkenisse (deling Bernisse).

3.2.1 Afweging variant 1 (zelfstandigheid)

Deze variant heeft voor de gemeente Bernisse grote nadelen ten opzichte van de fusievariant. De gemeente ervaart grote problemen in de continuïteit en kwaliteit van processen en van de ambtelijke productie. Hierdoor is het voor het bestuur feitelijk nog maar beperkt mogelijk om sturing

te geven en effectief invloed uit te oefenen op belangrijke maatschappelijke processen. De gemeente is niet in staat te investeren om daarmee noodzakelijke vernieuwingen door te voeren, in te spelen op nieuwe ontwikkelingen/wetgeving en de dienstverlening aan de burgers op het gewenste peil te houden, dan wel te krijgen. Hierdoor ervaart de gemeente een structurele afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van samenwerkingspartners op het eiland en onvermogen richting maatschappelijke partners. Dit is reeds meerdere jaren het geval en ongewenst.

Voor Spijkenisse betekent voortgaande zelfstandigheid ten opzichte van het fusievoornemen vooral gemiste kansen op het terrein van synergie, positionering, bestuurlijke ontwikkeling en het brengen van meer evenwicht in de ontwikkeling van de stad.

3.2.2 Afweging variant 2 (verregaande ambtelijke samenwerking)

In het onderzoek naar verregaande ambtelijke samenwerking tussen beide gemeenten is gebleken dat alleen een centrumgemeente/donorgemeente-constructie een haalbare variant voor beide partijen is. Deze constructie biedt zeker voordelen, doch heeft voor Bernisse als nadeel dat weliswaar het eigen bestuur kan blijven bestaan, maar dat het ambtelijk apparaat op grotere afstand komt en dat daarmee de transparantie, de zeggenschap en de democratische legitimatie van het bestuur en uiteindelijk dus ook van de burgers feitelijk ook “op afstand” geplaatst wordt. De kosten van zo’n constructie zijn relatief hoog, omdat er gelaagdheid ontstaat in de ambtelijke aansturing (opdrachtgever-opdrachtnemerschap). Daarmee is dit voor Bernisse niet de meest duurzame en wenselijke oplossing.

Voor beide gemeenten betekent zo’n constructie het missen van kansen op echte inhoudelijke synergie, sterkere regionale positionering en krachtige ontwikkeling van het gebied.

Een samenwerking met meerdere en/of wisselende partners op diverse terreinen biedt ook geen duurzame en structurele oplossing voor Bernisse, mede vanwege de toenemende afhankelijkheid . De samenwerking op Voorne-Putten als geheel, hoe waardevol ook, biedt te weinig mogelijkheden voor Bernisse om de eigen problemen structureel op te lossen.

3.2.3 Afweging variant 3 (andere fusievarianten)

Vooropgesteld wordt dat Bernisse en Spijkenisse vanuit positieve motieven voor elkaar kiezen vanuit de mogelijkheden die die combinatie biedt. Daarnaast is het van belang dat beide gemeenten er “klaar” voor zijn en bereid zijn dit besluit nu te nemen. Dit sluit aan bij de urgentie die met name in Bernisse wordt gevoeld.

Iedere andere variant is – nog los van de inhoudelijke afweging – afhankelijk van de bereidwilligheid van partijen om deel te nemen aan een fusieproces. De gemeente Hellevoetsluis oriënteert zich op dit moment op een mogelijke fusie aan de westzijde van Voorne-Putten. Dit levert niet alleen een andere oriëntatie op, maar ook een heel ander mogelijk tijdschema waarin meerdere gemeenten (naast Hellevoetsluis ook Westvoorne en Brielle) het kritisch pad bepalen, en veel onzekerheid over een mogelijk eindresultaat en de termijn waarop dat kan worden bereikt. Daarom alleen al bieden deze varianten nu geen oplossing.

Binnen de raad van Bernisse is ten tijde van de bespreking van het herindelingsontwerp gesproken over een fusie op eilandelijk niveau (Voorne-Putten) als stip op de horizon. Een groep bewoners heeft een internetpetitie aangeboden met het motto ‘Herindeling? JA. Met Spijkenisse? NEE! De aanbieders vinden dat de varianten ‘Bernisse, Westvoorne, Brielle’, ‘Bernisse, Westvoorne, Brielle,

Hellevoetsluis' en 'Bernisse, Westvoorne, Brielle, Hellevoetsluis,Spijkenisse' onvoldoende zijn onderzocht.

Los van de inhoudelijke voor- en nadelen hiervan is duidelijk gebleken dat dergelijke fusiemodellen onhaalbaar zijn in de komende jaren. Teneinde hier absolute zekerheid over te verkrijgen heeft de gemeenteraad van Bernisse door middel van een motie het college gevraagd nogmaals onderzoek te doen naar de intenties van de gemeenten op het eiland. Op 3 januari 2013 is een brief aan de Provincie, het Rijk en de omliggende gemeenten gestuurd waarin vermeld werd dat de gemeenteraad de vrijwillige fusie met Spijkenisse niet doorzet als de intentie zou bestaan in de collegeperiode 2014-2018 een fusie op eilandelijk niveau te effectueren.

In de bijlagen zijn schriftelijke reacties opgenomen van de Provincie en omliggende gemeenten. Ook tijdens de op 11 februari 2013 georganiseerde bijeenkomst van de colleges van B&W van Voorne-Putten over de voorgenomen fusie tussen Spijkenisse en Bernisse is dit onderwerp expliciet aan de orde geweest. Hieruit blijkt overduidelijk dat er geen draagvlak bij de andere gemeenten is voor een fusie op eilandelijk niveau. De Provincie verwoordt dit in een reactie van 7 februari 2013 (PZH-2013-366925249) als volgt : "Wij hebben geen intentie om op korte termijn een arhi-procedure te starten voor de vorming van één gemeente Voorne-Putten". Het verslag van het bestuurlijk overleg van 11 februari 2013 en de binnengekomen schriftelijke reacties zijn opgenomen als bijlagen bij dit advies.

In het draagvlakonderzoek onder bewoners is vanuit de kern Oudenhoorn aangedrongen op een mogelijke grenscorrectie, waarbij deze kern tot de huidige gemeente Hellevoetsluis zou gaan behoren. De mogelijke consequenties hiervan op diverse onderdelen zijn op dit moment niet duidelijk. Dit laat overigens onverlet, als er goede inhoudelijke redenen voor zijn en als de bevolking hier achter staat, dat een grenscorrectie voor de nieuwe gemeenteraad mogelijk bespreekbaar is. Indien dat het geval is kan na de vorming van de nieuwe gemeente tot zo'n grenscorrectie worden besloten, als alle partijen hierin meegaan.

Naast inhoudelijke redenen is het ook om procedurele redenen ongewenst om een dergelijke grenscorrectie eventueel te betrekken bij de besluitvorming over de nieuwe gemeente. Dan zou ook de gemeente Hellevoetsluis betrokken dienen te worden in het ARHI-proces, hetgeen deze variant op korte termijn onmogelijk maakt en op lange termijn onzeker. Indien een dergelijke grenscorrectie aan de orde zou moeten zijn, is de snelste route voortgang in dit fusieproces en na de herindeling snel in gesprek gaan over een mogelijke grenscorrectie.

In paragraaf 5.3 is een mogelijke procesgang beschreven voor de nieuwe gemeente om na de afronding van de fusie per 1 januari 2015 samen met Hellevoetsluis een grenscorrectie in te zetten. Dit gebeurt uiteraard na meting van het draagvlak bij de bevolking van Oudenhoorn.

3.2.4 Conclusie afweging varianten

Uit de afweging van de verschillende varianten wordt de conclusie getrokken dat vanuit de inhoudelijke motieven voor de fusie, de urgentie in de versterking van de bestuurskracht van met name Bernisse en de snelheid en zorgvuldigheid van besluitvorming de voorgenomen fusie de meest gewenste en op dit moment enig mogelijke variant is.

3.3 Resultaten draagvlakonderzoek bevolking

Het vaststellen van maatschappelijk draagvlak is een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. De volgende concrete activiteiten zijn ondernomen om het draagvlak te peilen.

3.3.1 Resultaten onderzoek draagvlakonderzoek Spijkenisse

In de gemeente Spijkenisse wordt periodiek een representatief onderzoek in de vorm van een enquête gehouden, genaamd de Leefbaarheidmonitor (Lemon). In de Lemon- enquête van oktober 2012 is een aantal extra vragen opgenomen om het gevoelen over de voorgenomen fusie bij de inwoners te peilen. Tevens zijn op 29 en 30 oktober 2012 inloopbijeenkomsten georganiseerd in het stadhuis, waarvoor inwoners en ondernemers zijn uitgenodigd. Een verslag van de Lemon-enquête en een samenvattend verslag van de bijeenkomsten zijn als bijlage bij dit Herindelingsadvies opgenomen.

Het beeld uit de *Lemon–enquête* is dat de respondenten vooral kansen en meerwaarde zien in een mogelijke fusie en dat die met name zitten in het behoud en de versterking van het bestaande karakter van zowel Spijkenisse als Bernisse (zowel landschappelijk, qua gemeenschap als wat betreft de nabijheid van het bestuur).

Bij de *inloopbijeenkomsten* waren resp. 25 (ondernemers) en 30 personen (burgers, waaronder ook enige burgers uit Bernisse) aanwezig. In algemene zin was de houding tijdens de bijeenkomsten rond een mogelijke fusie met Bernisse positief tot positief-kritisch bij de inwoners en ondernemers van Spijkenisse. Als belangrijkste zorg- en aandachtspunten voor het vervolgproces zijn geformuleerd:

- De “winkel moet tijdens de verbouwing open blijven”. Zorg ervoor dat de dienstverlening en het groenonderhoud (aan burgers en ondernemers) tijdens en na de herindeling op peil blijven. Zorg voor goede informatieverstrekking.
- Bewaak de nabijheid en de benaderbaarheid van bestuurders, die in Spijkenisse en Bernisse nu goed zijn.
- Het lastenniveau in Spijkenisse zou niet mogen stijgen als gevolg van de fusie.
- Een fusie betekent ook een nieuwe identiteit. Zorg voor een goede gezamenlijke visie en ‘branding’ van de nieuwe gemeente als geheel. Het nieuwe merk (bv. met een nieuwe naam) is wellicht beter en completer dan het oude merk. Maar bewaak ook de identiteit van de huidige kernen en dorpen.
- Zorg ervoor dat mensen in de kleine kernen zelf dingen kunnen regelen in hun eigen kern en zorg als politieke partijen er voor dat er bestuurders en raadsleden komen die wonen in een kleine kern.
- Het groenonderhoud is voor burgers van Spijkenisse en Bernisse van groot belang en wordt door burgers verschillend gewaardeerd. Als wonen in een groene omgeving zo belangrijk is, dan moet de nieuwe gemeente zorgen voor beter groenonderhoud.
- De nieuwe gemeente moet het natuurgebied De Bernisse laten zoals het nu is en niet de ontwikkeling stimuleren en meer recreatieve ondernemers toe te laten.
- Er is zorg over de vraag of de nieuwe gemeente de subsidie voor verenigingen in stand zal houden.

Na de unanieme vaststelling van het herindelingsontwerp in beide gemeenteraden in december 2012 zijn er in Spijkenisse geen draagvlakbijeenkomsten meer gehouden. De inschatting is dat

hieraan geen behoefte meer is. Vanuit inwoners, maatschappelijke instelling en ondernemers zijn geen zienswijzen ingediend.

3.3.2 Resultaten onderzoek draagvlakonderzoek Bernisse

De gemeente Bernisse heeft als voorbereiding op het herindelingsontwerp op verschillende locaties de volgende bijeenkomsten gehouden: 26 september (voor inwoners Simonshaven, Zuidland en Oudenhoorn), 1 oktober (voor ondernemers), 3 oktober (vertegenwoordigers maatschappelijke organisaties) en 8 oktober (inwoners Abbenbroek, Geervliet en Heenvliet). Voorts is het onderwerp besproken met de Wmo-adviesraad (5 november) en de Agrarische Commissie (13 november). De verslagen hiervan zijn als bijlagen opgenomen bij dit Herindelingsadvies.

Daarnaast is een burgerinitiatief ingesteld via petities.nl.. De petitievraag die daarbij voorligt (Fusie? JA!, Met Spijkenisse? NEE!) is niet de fusievraag zelf, maar de oriëntatie van de samenvoeging ("bij voorkeur met landelijke buurgemeenten als Brielle en Westvoorne, eventueel aangevuld met Hellevoetsluis"). Een tussen-resultaat van deze petitie is aangeboden tijdens de gemeenteraadsvergadering van Bernisse 19 december 2012. De verwachting is dat de petitie opnieuw wordt aangeboden bij de besluitvormende raad van Bernisse op 26 maart 2013 over dit Herindelingsadvies.

In hoofdlijnen kan uit de reactie van de bevolking afgeleid worden dat er een breed besef is en ook een breed draagvlak is voor het feit dat er "iets" moet gebeuren om de bestuurskracht en de dienstverlening in Bernisse op peil te houden en dat een fusie met andere gemeenten daarbij een reële mogelijkheid moet worden geacht. Er is daarbij een aantal belangrijke en brede zorgen en kanttekeningen geuit bij een fusievoornemen met Spijkenisse. Die zijn als volgt samen te vatten:

1. (Hoe) kunnen het eigene en de eigen kwaliteiten van het landelijk gebied, met name ook de ontwikkeling van de agrarische sector, behouden en geborgd worden?
2. (Hoe) kunnen de leefgemeenschappen in de dorpen/kernen en hun basisvoorzieningen behouden en ontwikkeld blijven worden in een nieuwe grote gemeente met divers karakter?
3. Er is een voorkeur voor 1 gemeente Voorne-Putten: nu dus niet fuseren met Spijkenisse.
4. Met name in de kern Oudenhoorn is er door (een deel van) de bevolking een voorkeur uitgesproken om bij een fusie deel uit te gaan maken van een combinatie met de gemeente Hellevoetsluis.
5. Een deel van de bevolking heeft twijfel geuit of een fusie ook daadwerkelijk de beoogde effecten zal hebben op het gebied van organisatie en dienstverlening en of de kosten voor de burger niet zullen stijgen.

Het college van B&W van Bernisse heeft zich terdege beraden over de reacties uit de bevolking en heeft hierover in het herindelingsontwerp dat in december 2012 is vastgesteld de volgende opvattingen opgenomen.

- Het college beschouwt de reacties vanuit bevolking en van ondernemers, verenigingsleven, de agrarische commissie en de WMO-adviesraad als een ondersteuning van de opvatting dat voortgaan op de dezelfde weg (zelfstandigheid zonder meer) geen realistische en wenselijke weg is en dat verdere besluitvorming hierover urgent is.
- Het college is ingenomen met het feit dat realistische zorgen en aandachtspunten voor een mogelijke fusie met Spijkenisse zijn geuit en realiseert zich dat een combinatie met een grotere en meer stedelijke gemeente naast kansen ook risico's heeft. Tegelijkertijd constateert het college dat er een sterke karikatuur wordt gemaakt van zowel het karakter als de intenties van

Spijkenisse en voelt zich daarin gesterkt door de opvattingen uit de bevolking van Spijkenisse zelf; die geven juist als boodschap mee dat het waardevolle van Bernisse (het meer landelijke en dorpse karakter) een grote meerwaarde heeft en moet houden voor Spijkenisse. Vermeldenswaard is het dat de Wmo-adviesraad Bernisse van harte instemt met een fusie met Spijkenisse, geredeneerd vanuit het belang van ouderen en inwoners met een beperking. Zij geeft aan dat sinds Bernisse in beleid en uitvoering ondersteuning ontvangt van Spijkenisse, er sprake is van een duidelijke kwaliteitsverbetering.

- Het college heeft de intentie om de zorgen die voortkomen uit de verschillen in karakter tussen beide gemeenten, zo veel mogelijk weg te nemen in de afspraken die met Spijkenisse worden gemaakt over de nieuwe gemeente en in de visie op de nieuwe gemeente, zoals verwoord in hoofdstuk 3 van dit Herindelingsontwerp. Hierbij gaat het vooral om behoud (en verdere ontwikkeling) van huidige kwaliteiten en het eigen karakter van Bernisse in de toekomst. Er is goede communicatie nodig waarbij samen door praktische werkafspraken kan worden gekomen tot een adequate dienstverlening. Een goed voorbeeld is het op 13 november 2012 gehouden overleg met de Agrarische Commissie waar constructief is gesproken en geconcludeerd is dat de goede samenwerking tussen de agrarische sector en het gemeentebestuur gecontinueerd kan worden, dat er geen plannen zijn voor stadsuitbreiding aan de oostkant van de huidige gemeente Bernisse en dat de rechten op basis van bestemmingsplannen en afgegeven omgevingsvergunningen gerespecteerd worden. De Agrarische Commissie is in principe voorstander van een fusie met alle gemeenten op Voorne-Putten. Ze begrijpt de noodzaak en de politieke situatie dat dat op dit moment niet toelaat.
- Het college heeft naar aanleiding van de reacties vanuit de bevolking de verschillende varianten voor fusie/samenwerking grondig bezien en heeft geconcludeerd dat het fusievoornemen in de totaalafweging ook voor de bevolking als geheel de beste mogelijkheden biedt en heeft tevens geconstateerd dat dit fusievoornemen eventuele toekomstige discussies en afwegingen over 1 gemeente Voorne-Putten alsmede over een eventueel toekomstige grenscorrectie Oudenhoorn (indien gewenst) niet in de weg staan.
- Het college erkent de zorgen van een deel van de bevolking over de toekomstige kwaliteit van dienstverlening en over de kosten daarvan in de toekomst. Die zorgen zijn er echter in de huidige situatie ook en feitelijk in nog veel sterkere mate. Met het geheel van afspraken over de nieuwe gemeente is dit naar de mate waarin dit nu mogelijk is, zo goed mogelijk opgelost.
- In verband met een goede afweging van de verschillende varianten/scenario's is door het college t.b.v. de beeldvorming in de gemeenteraad een nadere afweging gemaakt ten aanzien van de diverse voor- en nadelen van de varianten. Deze is beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad van Bernisse.

In februari 2013 heeft de gemeente Bernisse wederom bewoners, ondernemers en belangengroeperingen uitgenodigd op acht verschillende avonden. Er is gesproken met kerkelijke organisaties, ondernemers, sportverenigingen, de Wmo-adviesraad, maatschappelijke belangengroepen, de partners van de brede school Bernisse, de Agrarische Commissie, het burger-initiatief Bernisser Hoofden, Buurt- en Wijkaccomodaties,, Zorg- en welzijnsinstellingen en Inwoners.

De insteek is hierbij verlegd van de vraag of een fusie gewenst is naar de vraag wat de inbreng van Bernisse zou moeten zijn in het verdere voorbereidingsproces met Spijkenisse. Er is op deze avonden in een positief constructieve manier overleg gevoerd. De aangedragen thema's en ontwikkelwensen sluiten nauw aan bij de bestuurlijke agenda, zoals opgenomen in paragraaf 2.4.

Een overzicht van alle data en hetgeen daar besproken is, is opgenomen in de bijlage 'Logboek draagvlak'.

3.3.3 *Conclusies ten aanzien van draagvlak*

Geconcludeerd kan worden dat een groot deel van de bevolking van beide gemeenten geen uitgesproken opvatting heeft over een fusie tussen beide gemeenten. Er is brede overeenstemming onder de bevolking van Bernisse dat voortgaan op de huidige weg (zelfstandigheid zonder meer) niet realistisch en ongewenst is. Met name in Bernisse zijn de nodige zorgen/aandachtspunten geformuleerd. Daarom zijn goede afspraken gemaakt over:

- de kracht en de ambities van de nieuwe gemeente;
- het waarborgen van eigen kwaliteiten en karakter in de beide gemeenten;
- het in stand houden en optimaliseren – binnen steeds krappere financiële kaders – van de kwaliteit van voorzieningen en van dienstverlening in de nieuwe gemeente;
- het voortzetten van de samenwerking met de andere gemeenten op het eiland, maar ook het – indien dan gewenst – open staan voor een grenscorrectie rondom de kern Oudenhoorn.

Op basis van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat – uitgaande van de gemaakte afspraken over inhoud en proces van de fusie – in overwegende mate kan worden tegemoetgekomen aan de zorgen/aandachtspunten die onder de bevolking leven (zulks ter eindbeoordeling aan de gemeenteraad) en dat daarmee voldoende draagvlak aanwezig is om te komen tot een positief besluit tot fusie. Na vaststelling van dit Herindelingsadvies ligt er een belangrijke taak bij de beide gemeentebesturen om in samenspraak met ondernemers, organisaties en burgers, vorm en inhoud aan deze gemaakte afspraken te geven in de aanloop naar het fusieproces.

3.4 De fusie voldoet aan het Rijksbeleid

Het Rijk speelt een belangrijke rol op het gebied van gemeentelijke herindeling omdat dit bij formele wet gebeurt. De Minister baseert zich op het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (d.d. 8 juli 2011). In het beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen om invulling te geven aan de toetsende rol van het kabinet: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie, duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

3.4.1 *Draagvlak*

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Er dient altijd naar een zo groot mogelijk draagvlak te worden gestreefd. Een zorgvuldig en goed gedocumenteerde procesgang is hierbij belangrijk. Het criterium draagvlak wordt onderverdeeld in drie vormen: bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau, maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau.

Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen wordt verstaan de democratische legitimatie van deze voorstellen aan de hand van de besluitvorming in de gemeenteraden van Bernisse en Spijkenisse. Indien deze raden een herindelingsadvies hebben vastgesteld, duidt dit op bestuurlijk draagvlak voor het herindelingsvoorstel.

Er is sprake van bestuurlijk draagvlak door de besluiten van de gemeenteraadsvergaderingen van 4 september 2012 (Bernisse) en 13 september 2012 (Spijkenisse), waarin onder meer is besloten om

een ARHI-procedure op te starten om te komen tot een vrijwillige samenvoeging van Bernisse en Spijkenisse per 1 januari 2015. Ook is toen besloten om uiterlijk 1 april 2013 een herindelingadvies vast te stellen en aan te bieden aan de Provincie Zuid-Holland.

In de gemeenteraadsvergaderingen van zowel Bernisse (19 december 2012) als Spijkenisse (20 december 2012) is unaniem besloten het herindelingsontwerp vast te stellen en vrij te geven voor de inspraak.

In overleg tussen de colleges en gemeenteraden is een 'bestuurlijke agenda' vastgesteld. Hierin zijn een aantal afspraken en uitgangspunten opgenomen, waarmee de programmaorganisatie die de herindeling voorbereidt in de harmonisatiefase (periode tussen 1 april 2013 en de beoogde fusiedatum van 1 januari 2015) aan de slag gaat. De bestuurlijke agenda is opgenomen in paragraaf 2.4.

Dit herindelingsadvies bevat de binnengekomen reacties op het herindelingsontwerp . Indien de raden na bestudering van de reacties zouden besluiten om ook het herindelingadvies vast te stellen, is er duidelijkheid over bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

Maatschappelijk draagvlak

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en maatschappelijke organisaties bij het herindelingssproces. Het is niet zo dat de (meerderheid) van de bewoners van een gemeente moeten instemmen met de beoogde herindeling. Dit vloeit voort uit het systeem van representatieve democratie. Aan dit criterium is voldaan als de gemeenten zich inspannen om de bewoners te betrekken bij het proces.

In zowel het Plan van Aanpak om te komen tot een herindelingsontwerp (september 2012 tot december 2012) als het Plan van Aanpak om te komen tot een herindelingsadvies (januari 2013 tot maart 2013) zijn acties opgenomen om aan deze inspanningsverplichting te voldoen. In dit herindelingsadvies wordt verslag gedaan van het onderzoek dat de beide gemeenten hebben uitgevoerd onder inwoners en maatschappelijke organisaties. De concrete activiteiten zijn in de vorm van een 'logboek draagvlak' opgenomen in een bijlage bij dit herindelingsadvies. In Spijkenisse zijn in de Leefbaarheidsenquête enkele vragen over de herindeling opgenomen. Dit levert een representatief beeld van de standpunten van de inwoners van Spijkenisse. Ook zijn er inloopavonden georganiseerd. In Bernisse is een voorlichtingskrant verschenen en zijn het college en de raad op vele avonden met vele verschillende groepen in gesprek gegaan. De belangstelling voor het nemen van het herindelingsontwerp was vele malen groter dan tijdens de bijeenkomsten die daarna zijn georganiseerd. Uit de beschrijving van het logboek draagvlak blijkt dat de belangstelling in Bernisse ook verschuift naar interesse in het functioneren van de overheid als de fusie doorgang vindt.

Petitie

Op internet is in oktober 2012 een petitie gestart op initiatief van enkele burgers. Tijdens de raadsvergadering van 19 december 2012 is de petitie met de lijst van ondertekenaars overhandigd aan de voorzitter van de Raad van Bernisse.

Aangekondigd werd dat de petitie ongeacht de besluitvorming door de gemeenteraad zou blijven bestaan. Op 22 februari 2013 hadden 4464 personen de petitie ondertekend. Op het oog heeft er geen correctie op dubbele namen en reacties van buiten de gemeente plaatsgevonden.

De verwachting is dat de petitie opnieuw wordt ingediend bij de behandeling van het herindelingsadvies in de raad van Bernisse op 26 maart 2013.

De petitie stelt niet het fuseren op zich ter discussie. De ondertekenaars tonen begrip voor de noodzaak van een fusie met 1 of 2 buurgemeenten, maar wijzen een fusie met Spijkenisse vanwege het 'grootstedelijke' van deze gemeente af. De ondertekenaars roepen de gemeenteraad van Bernisse op om '...de procedure die in 2015 zal moeten leiden tot een fusie met de gemeente Spijkenisse per direct te staken, totdat alle mogelijkheden tot samenwerking en samengaan met de andere gemeenten op Voorne-Putten voldoende onderzocht zijn'.

Deze vraag was door middel van bestuurlijk overleg meermalen, voorafgaand aan het unaniem vaststellen door de beide raden van het herindelingsontwerp, al uitvoerig onderzocht. Op 11 februari 2013 is er nogmaals bestuurlijk overleg gevoerd over dit thema tussen alle gemeenten op het eiland Voorne-Putten (verslag bijgevoegd). Hierbij is onomwonden aangegeven dat er geen intenties zijn voor een fusie tussen alle gemeenten op het eiland Voorne-Putten en hebben de overige gemeenten de besturen van Spijkenisse en Bernisse gelukgewenst met de voorgenomen vrijwillige fusie. Dit hebben zij ook per brief bevestigd (ook bijgevoegd).

Op de internetsite http://petities.nl/petitie/herindeling-bernisse is de volgende petitie te vinden die is opgezet door de heer Henk van der Linden uit Abbenbroek.

" Fuseren? JA. Met Spijkenisse? NEE!.

Als Bernisse in de toekomst niet meer zelfstandig kan blijven, en een fusie noodzakelijk is, dan bij voorkeur met landelijke buurgemeenten als Brielle en Westvoorne, eventueel aangevuld met Hellevoetsluis.

Wij Inwoners van de gemeente Bernisse constateren:

- Dat de gemeenteraad van Bernisse een procedure is gestart om in 2015 samen te gaan met de gemeente Spijkenisse;
- Dat de inwoners van de gemeente Bernisse wel begrip lijken te hebben voor de noodzaak van een fusie met 1 of meer buurgemeenten, maar niet voor een fusie met Spijkenisse;
- Dat het ontbreken van draagvlak vooral lijkt te komen door de grote verschillen tussen het grootstedelijke Spijkenisse en het kleinschalige, landelijke Bernisse.

en verzoeken

De gemeenteraad om de procedure die in 2015 zal moeten leiden tot een fusie met de gemeente Spijkenisse per direct te staken, totdat alle mogelijkheden tot samenwerking en samengaan met de andere gemeenten op Voorne-Putten voldoende onderzocht zijn.



Zienswijzen

Het herindelingsontwerp heeft van 27 december 2012 tot 22 februari 2013 voor een ieder ter inzage gelegen in de gemeentehuizen van Bernisse en Spijkenisse. Gedurende die termijn zijn 2 zienswijzen ingediend vanuit de bevolking van Bernisse. De eerste is afkomstig van de heer L.C. van Marion uit Abbenbroek. De tweede is afkomstig van de 'Bernisser Hoofden' die namens 'een groot aantal inwoners van de gemeente Bernisse' een zienswijze indienen. Namens 'De Bernisser Hoofden' ondertekent de heer L. Keizerwaard uit Oudenhoorn de brief. De brief bevat niet de namen van 'De Bernisser Hoofden' dan wel de namen van het 'groot aantal inwoners van de gemeente Bernisse' die zij vertegenwoordigen. Evenmin is een machtiiging bijgevoegd zodat niet kan worden vastgesteld of de heer Keizerwaard daadwerkelijk bevoegd was namens anderen een zienswijze in te dienen. In beide brieven wordt verwezen naar de internet petitie 'Herindeling? JA, Met Spijkenisse? Nee!' en worden inhoudelijke argumenten aangevoerd waarom Bernisse de fusie met Spijkenisse niet moet doorzetten.

De brieven en een uitgebreide zienswijzerapportage inclusief de wijze van beantwoording is opgenomen in een bijlage bij dit herindelingsadvies. De indieners zullen na vaststelling van het herindelingsadvies een antwoordbrief krijgen.

De gemeenteraden hebben kennisgenomen van alle zienswijzen en op alle aangedragen argumenten een reactie gegeven. Deze zijn verwoord in de antwoordbrieven (bijgevoegd) die na vaststelling van het herindelingsadvies zullen worden verstuurd.

Deze argumenten gaven geen aanleiding tot aanpassen van het herindelingsontwerp.

Conclusies maatschappelijk draagvlak

Zowel in Spijkenisse als Bernisse is een representatief beeld ontstaan van de opvattingen van burgers, zij het dat dat beeld per gemeente op verschillende wijze verkregen is. In Spijkenisse via een representatieve enquête onder de bevolking en door middel van twee bijeenkomsten met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en ondernemers. In Bernisse is intensief overleg geweest tijdens bijeenkomsten met een breed spectrum van burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en specifieke doelgroepen. Hiermee is ook actief en intensief geïnvesteerd in het maatschappelijke draagvlak voor het fusievoornemen.

Voor wat betreft de maatschappelijke opvattingen in Bernisse is tegemoetgekomen aan de wens om de mogelijkheid voor een andere fusievariant zo helder mogelijk te onderzoeken. Tevens is door middel van het maken van bestuurlijke afspraken in het kader van de fusievoorbereiding in overwegende bezwaren tegemoetgekomen aan de inhoudelijke bezwaren, zorgen en aandachtspunten die vanuit de lokale samenleving van met name Bernisse zijn aangedragen in verband met de vorming van de nieuwe gemeente.

Het "gevoel" bij een deel van de bevolking in met name Bernisse omtrent het verschil in karakter en identiteit in beide gemeenten is niet geheel weggenomen. Dit gevoel is niet alleen gebaseerd op feiten maar ook op beeldvorming. De komende tijd kan benut worden om die in positieve zin verder te beïnvloeden en daarmee het maatschappelijk draagvlak verder te versterken.

Regionaal draagvlak

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat omliggende en naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze, in termen van bestuurlijke wenselijkheid, te geven op een voorgenomen herindeling. Aldus kan worden getoetst of er sprake is van voldoende regionaal draagvlak.

Omliggende gemeenten, het Waterschap Hollandse Delta en de Provincie Zuid-Holland hebben het herindelingsontwerp Bernisse-Spijkenisse toegezonden gekregen. Aanvullend heeft op 11 februari 2013 een formeel bestuurlijk overleg tussen alle 5 gemeenten op het eiland Voorne-Putten plaatsgevonden. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de besturen in de regio de bestuurlijke wenselijkheid van een fusie tussen Spijkenisse en Bernisse onderstrepen en de vergroting van de bestuurskracht van de buurgemeente zien als een impuls voor de regionale samenwerking.

Er zijn reacties binnengekomen van de Provincie Zuid-Holland, de Minister van BZK en de gemeenten Oud-Beijerland, Briele, Hellevoetsluis en Westvoorne. Deze reacties zijn alle ondersteunend aan het voornemen om te fuseren. De Provincie Zuid-Holland meldt in de brief van 7 februari 2013 (PZH-2013-36692549) dat de door Bernisse en Spijkenisse gestarte arhi-procedure aansluit bij het Hoofdlijnenakkoord 2011-2016. In dit akkoord staat dat vrijwillige schaalvergroting door de Provincie wordt ondersteund. De Provincie geeft tevens aan dat zij geen intentie heeft om op korte termijn een arhi-procedure te starten voor de vorming van één gemeente Voorne-Putten.

3.4.2 Inhoudelijke noodzaak

De nieuw te vormen gemeente is goed in staat de maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan het belang van de maatschappelijke omgeving. Het gemeentebestuur van Bernisse heeft in maart 2012 besloten om de gemeente Spijkenisse te verzoeken mee te werken aan een gezamenlijk onderzoek naar versterking van de bestuurskracht. Er waren twijfels over de vraag of de ambtelijke organisatie voldoende robuust zou zijn om (nieuwe) taken en verantwoordelijkheden adequaat en op een professionele wijze uit te kunnen blijven oefenen. Daarbij valt te denken aan de decentralisaties binnen het sociaal domein. Hierbij is het de vraag of men de regierol zou kunnen oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners.

In het belang van de inwoners en de lokale gemeenschappen dient de nieuw te vormen gemeente te beschikken over voldoende bestuurskracht. Dit dient zich te uiten op de volgende aspecten:

- *Voldoende bestuurskrachtig zijn om sturing te geven aan besluitvorming over beleid, de uitvoering van beleid en de verantwoording over beleid.*

  Met de herindeling wordt een schaalsprong gerealiseerd naar circa 85.000 inwoners. Een gemeente van deze omvang maakt verdere professionalisering van het bestuur mogelijk. Hierbij hoort een krachtige lobby richting regio (metropoolregio), rijk en provincie.

  Het herindelingsontwerp, het herindelingsadvies en het in september 2012 vastgestelde onderzoeksrapport ‘Herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing?’ bevatten een aantal duidelijke en realistische ambities. Deze worden voor een deel omgezet in daden, voorafgaand aan de feitelijke herindeling op 1 januari 2015 en voor een ander deel in de eerste nieuwe raadsperiode die loopt van 2015 tot 2018. De nieuwe gemeente gaat werken met een sterkere organisatie die taken efficiënter kan uitvoeren. Als gevolg daarvan wordt de dienstverlening aan de burger en de ondersteuning aan het bestuur geoptimaliseerd.

- *Over een ambtelijke organisatie beschikken die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt.*

  De nieuwe gemeentelijke organisatie is bij de start van de nieuwe gemeente robuust. Niet alleen is de kwetsbaarheid door de grotere formatie kleiner, de uitdagingen zijn groter en daarmee neemt de aantrekkelijkheid als werkgever toe.

- *In staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken die in de regio aan de orde zijn.*

  Vanwege de bestuurlijke eenheid en een completer profiel als woon-, werk- en verblijfsgemeente in de nabijheid van een scala aan banen in het Rotterdamse Haven- en Industrieel Complex zijn de ambities eenvoudiger te realiseren. Door deze sterke positie als tweede gemeente in de Rotterdamse regio en de centrumgemeente van Voorne-Putten kan de gemeente gewenste ontwikkelingen effectief bevorderen en een vuist maken tegen ongewenste ontwikkelingen.

- *De regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, waarbij het gaat om de mate waarin de gemeente zich weet te verbinden met relevante partijen en een sturende dan wel regisserende rol vervult om maatschappelijke opgaven op te pakken en de eigen ambitie weet te realiseren.*

  Door haar omvang is de nieuwe gemeente een sterke speler in regionale samenwerkingsverbanden. Zij is bepalend voor de richting van de samenwerking. Wat geldt voor samenwerkingsverbanden tussen gemeenten geldt ook voor samenwerkingsverbanden met rijk en provincie. De nieuwe gemeente telt mee en kan de eigen belangen voor het voetlicht brengen.

- *Bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de diversiteit van de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een adequate interactie met de samenleving (inwoners en maatschappelijk middenveld) en een visie op actief kernen- en wijkbeleid.*

  De diversiteit van de lokale gemeenschappen en het leveren van maatwerk daaraan is één van de voornaamste speerpunten van de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente is immers geen

stad met 85.000 inwoners; maar een samenstel van een stad en 7 kernen. Elk deel van de gemeente heeft eigen kwaliteiten en een eigen identiteit die behouden zal blijven en versterkt kan worden.

Het bovenstaande bevestigt dat samenvoeging leidt tot vergroting van de bestuurskracht van zowel Spijkenisse als Bernisse.

3.4.3 Regionale opgaven en samenhang

Gemeenten zijn geen bestuurlijke eilanden, maar maken deel uit van een bestuurlijke omgeving – een regio- die onder andere bestaat uit omliggende gemeenten en samenwerkingsverbanden. Versterking van de regionale bestuurskracht kan nodig zijn om bijvoorbeeld economische, ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke functies eenduidiger te verdelen binnen die regio.

Door de herindeling neemt de bestuurlijke drukte af. Bernisse en Spijkenisse nemen beide deel aan grote publieksrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals de Stadsregio Rotterdam, het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Voorne-Putten (ISVP), het Waterschap Hollandse Delta, het Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg, de DCMR, de Veiligheidsregio en de Gezondheidsregio. Doordat het inwoneraantal en daardoor de invloed van de gemeente Rotterdam binnen veel verbanden vele malen groter is, ontstaat er door herindeling van de randgemeenten Spijkenisse en Bernisse meer evenwicht. Hierbij dient vermeld te worden dat de het Haven- en Industrieel Complex (HIC) langs de zuidoever van de Nieuwe Waterweg dichter bij de woonkernen van Spijkenisse en Bernisse liggen dan bij de grotere woonbuurten van Rotterdam. Op vele terreinen zoals huisvesting, scholing en werkgelegenheid zijn er belangrijke verbanden tussen Bernisse-Spijkenisse en het HIC.

De gemeente Bernisse werkt op een aantal terreinen samen met de gemeente Spijkenisse. Zo voert Spijkenisse voor Bernisse (en Brielle en Westvoorne) wettelijke taken op het gebied van de sociale zekerheid uit. Er bestaat reeds samenwerking op het gebied van ict, leerlingenvervoer en leerplicht.. Als gevolg van herindeling is er minder coördinatie nodig en neemt de directe bestuurlijke invloed en de democratische en bestuurlijke legitimiteit toe.

Door de voorgenomen vrijwillige samenvoeging van Bernisse en Spijkenisse ontstaat er meer eenheid van bestuur, beleid en uitvoering. De nieuwe gemeente is nog beter in staat de lokale en bovenlokale regionale opgaven en vraagstukken adequaat en voor de langere termijn op te pakken. Samenvoeging leidt tot een vermindering van de bestuurlijke drukte en vergroting van de slagkracht van het lokale bestuur.

3.4.4 Financieel perspectief van gemeenten

Voor de bekostiging van gemeentelijke taken zijn financiële middelen nodig. Naar de mate waarin gemeenten over voldoende weerstandcapaciteit beschikken, zullen gemeenten over het algemeen in staat zijn om hun taken voor de langere termijn adequaat te vervullen. Het financieel perspectief van een gemeente kan zich echter zodanig ontwikkelen, dat dit uiteindelijk ten koste gaat of dreigt te gaan van het adequaat functioneren van het lokaal bestuur. Door bestuurlijke opschaling kan de financiële basis van de betrokken gemeenten worden versterkt en daarmee het adequaat financieel functioneren van het lokaal nog beter worden gewaarborgd.

Bij de besluitvorming om over te gaan tot een fusie/herindeling speelt een groot aantal factoren een rol, zoals kwaliteit, continuïteit, doorlooptijd en synergie. De financiën alleen zijn nooit aanleiding om al dan niet over te gaan tot een fusie/herindeling.

Hoofdstuk 5 van dit herindelingsadvies gaat specifiek over de financiën. Hierin zijn zowel de resultaten opgenomen van de door de Provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerde 'herindelingsscan' als de aanvullende 'stresstest' uitgevoerd door Deloitte Accountants B.V.

De herindeling heeft financiële gevolgen in de vorm van een afname van de algemene uitkering. De gemeenten verwachten dit negatieve effect op termijn op te kunnen vangen door een vermindering van de bestuurlijke lasten. Door de herindeling zal ook de efficiëncy verbeterd worden waardoor op lange termijn kostenreductie mogelijk is. De gemeente zal bij de herindeling per 1 januari 2015 – gespreid over 4 jaar- een uitkering ontvangen die de te maken frictiekosten kunnen dekken.

Beide gemeenten hebben een sluitende meerjarenbegroting en hebben het commitment om met sluitende begrotingen te beginnen aan de nieuwe gemeente. De OZB-percentages en tarieven voor riool en reiniging leidt tot een verandering van de lasten voor inwoners vertonen nu nog kleine verschillen. De nieuwe raad zal te zijner tijd bepalen wat de nieuwe tarieven voor 2015 en verder zullen zijn. Uitgangspunt is dat de lasten niet enkel als gevolg van de fusie zullen toenemen.

Gegeven de bevindingen van de herindelingscan, zijn er geen aanwijzingen die een mogelijke fusie tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse in de weg zouden kunnen staan.

Bestuurlijke opschaling is een oplossing, waardoor de financiële positie van met name de gemeente Bernisse wordt versterkt en waarmee ook het adequaat functioneren van het lokaal bestuur wordt gewaarborgd.

3.4.5 Urgentie

De mate waarin de vier eerder behandelde aspecten (bestuurskracht, inhoudelijke noodzaak, regionale opgaven/samenhang en financieel perspectief) indringender zijn voor de betrokken gemeente, afgezet tegen de tijd die nodig is om eventuele verbeteringen te kunnen aanbrengen dan wel andere oplossingen dan gemeentelijke herindeling te beproeven bepaalt tevens de mate van urgentie van een beoogde herindeling. Een gemeentelijke herindeling kan om inhoudelijke redenen meer of minder urgent zijn.

In het licht van de tanende bestuurskracht van de gemeente Bernisse die voortkomt uit het moeizaam of niet kunnen vervullen van vacatures op vitale plekken in de organisatie en de beleidsmatige en financiële risico's en eisen die gepaard gaan met de aangekondigde decentralisatie in het sociaal domein en de toenemende inspanningen die nodig zijn om de meerjarenbegroting sluitend te houden, heeft de gemeenteraad van Bernisse in april 2012 geconcludeerd niet langer zelfstandig te willen blijven.

Daarnaast is deze herindeling urgent, omdat er geen andere herindelingsvariant is die kan rekenen op bestuurlijk draagvlak bij de aangrenzende gemeenten en omdat de getoetste samenwerkingsvarianten niet leiden tot duurzame versterking. Nu Spijkenisse en Bernisse concreet de stap hebben genomen met een formele opstart van de Arhi-procedure gericht op een vrijwillige samenvoeging komen zaken in een stroomversnelling. Zo zijn de visie op organisatieontwikkeling en de vorming van een klantcontactcentrum reeds gezamenlijke projecten geworden. Betrokkenen geven aan niet te lang in de ban van de herindeling te willen blijven en benadrukken dat het van het grootste belang is zo snel mogelijk door te pakken op deze herindeling.

3.4.6 Overige criteria

Duurzaamheid

Het is van belang dat de nieuwe gemeente goed is toegerust voor de langere termijn. Voorkomen moet worden dat de gemeente van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving.

Een gemeente heeft een bepaalde massa nodig om zelfstandig te kunnen functioneren. Het Rijk heeft niet een minimum aantal inwoners verordonneerd, maar doet met name door de decentralisatie van taken naar gemeenten, die daarvoor door rijk en provincie werden uitgevoerd, een groeiend beroep op gemeenten. Meer inwoners betekent meer ambtelijke en bestuurlijke capaciteit om deze taken uit te voeren.

De nieuwe gemeente heeft bij haar start op 1 januari 2015 circa 85.000 inwoners, verspreid over een oppervlakte van 84 vierkante kilometer en 8 kernen.

De omvang (in oppervlakte en inwoners) van de nieuwe gemeente, gecombineerd met haar ligging op de oostelijke helft van het eiland Voorne-Putten en de mogelijkheden op maatschappelijk en ruimtelijk gebied maken dat de nieuwe gemeente robuust is en voor lange tijd goed toegerust is op haar taken. Dit is ook de mening van omliggende gemeenten die aangeven graag te willen samenwerken met een krachtige buurgemeente. Tevens hebben alle gemeenten, aangegeven op de kortere termijn geen eiland-brede gemeente te willen nastreven.

Interne samenhang

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een logische interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid. Bij interne samenhang van een gemeente wordt gedacht aan culturele, sociale, economische en geografische samenhang.

Ruimtelijk gezien zijn de ‘stedelijke’ gemeente Spijkenisse en de meer ‘landelijke’ gemeente Bernisse complementair aan elkaar. Spijkenisse beschikt met name aan de zuidzijde over een open landelijk gebied met de woonkern Hekelingen en een groot uitloopgebied voor recreatie. De nieuwe gemeente verbindt het stedelijke met het landelijke gebied. De mogelijkheid wordt benut om de unieke kwaliteiten van de delen te behouden en te versterken. Het open landbouwgebied tussen de diverse kernen zal niet worden bebouwd met nieuwe uitbreidingswijken. Er zijn binnen de bebouwde kommen voldoende mogelijkheden voor woningbouw en nieuwe bedrijfsvestigingen. Dit gebeurt vooral door herstructurering van bestaande bedrijventerreinen en het invullen van niet bebouwde gronden binnen de bebouwde kommen. Geldende bestemmingsplannen en de structuurvisies zorgen voor planologische bescherming. De nieuwe gemeente zal dit ruimtelijk beleid voortzetten. De nieuwe gemeente heeft er belang bij om het aantrekkelijke woon- en leefklimaat te versterken met kwalitatief hoogwaardige nieuwbouw, herstructurering van enkele woonwijken en de versterking en recreatieve ontsluiting van het open landschap. De nieuwe gemeente heeft een poortfunctie. Voor inwoners zijn er veel banen op korte afstand beschikbaar en zij kunnen gebruik maken van alle stedelijke voorzieningen in Spijkenisse dan wel Rotterdam. Aan de andere kant fungeert de gemeente als een poort naar Groen-Blauwe Delta. Dit gebied strekt zich uit van de Rotterdamse Haven tot de Haven van Antwerpen.

Economisch gezien heeft de nieuwe gemeente dezelfde oriëntatie. Er is een grote uitgaande pendel naar de agglomeraties rond Rotterdam en ook Den Haag. Dat betekent dat goede infrastructuur op met name de A15-corridor en de OV-verbindingen van groot belang is. Door het aangaan van strategische netwerken met het HIC, lokale ondernemers en scholen zorgt de nieuwe gemeente voor een goede aansluiting en verkleining van de woon-werkafstanden.

Op sociaal terrein is het een belangrijke opgave om de eigen identiteit, de leefbaarheid en de vitaliteit van de verschillende kernen te behouden en te versterken. De nieuwe gemeente zal uitgaan van een afgewogen en integraal kernenbeleid, waarin maatwerk de norm is. Doordat twee gemeenten worden samengevoegd is het beleid complementair en is er minder onderlinge concurrentie.

De kern Spijkenisse als centrale woon- en winkelstad vervult een regionale rol. Door de herindeling kunnen de inwoners van de overige kernen niet alleen van deze voorzieningen gebruik maken, maar kunnen ze er -via de gemeenteraad- ook over meebeslissen.

Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

De nieuwe gemeente dient een bestuurlijke partner te zijn die in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken, in samenwerking met andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provincie. Voorkomen moet worden dat een herindelingsvoorstel ertoe leidt dat andere gemeenten in hun ontwikkeling worden belemmerd.

Het is vooral de provincie die een inhoudelijk oordeel over de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio zal moeten geven.

De omliggende gemeenten op het eiland hebben instemmend hebben gereageerd op het voornemen van Spijkenisse en Bernisse om te fuseren. Het regionaal overleg op het eiland zal in de toekomst niet uit 5 maar 4 gemeenten kunnen bestaan en de bestaande samenwerkingsverbanden die er op uitvoeringsniveau bestaan met vooral Brielle en Westvoorne, kunnen worden voortgezet.

Een vrijwillige samenvoeging van Bernisse en Spijkenisse belemmert de overige gemeenten niet in de samenwerking met elkaar, maar versterkt de positie van het eiland Voorne-Putten in zijn geheel. Hierbij helpt het dat een sterk verstedelijkte gemeente (Spijkenisse) en een uitgesproken landelijke gemeente (Bernisse) hebben besloten samen te gaan.

3.5 De fusie voldoet aan het Provinciaal Beleid

Op 21 april 2011 heeft het college van Gedeputeerde Staten het hoofdlijnenakkoord 2011-2015 "Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte" gepresenteerd. De Provincie Zuid-Holland hanteert een aantal uitgangspunten ten aanzien van het bestuurlijk profiel en het lokaal bestuur . De vrijwillige fusie tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse voldoet aan de Provinciale uitgangspunten.

- *De Provincie heeft een verantwoordelijkheid bij opgaven op bovenregionaal niveau of bij bovenlokale problemen waar partners er onderling niet uitkomen.*

  De nieuwe gemeente is beter is staat de bovenlokale opgaven zoals genoemd in paragraaf 2.2, op te lossen door de grotere omvang, de slagkracht en het verbrede profiel.

- *Vrijwillige schaalvergroting wordt door de Provincie ondersteund.*

  Het voornemen om zelf de herindeling ter hand te nemen is bestuurlijk en functioneel te verkiezen boven zelfstandig blijven. De beide gemeenteraden hebben dat onafhankelijk van

elkaar op 4 september 2012 (gemeente Bernisse) en 13 september 2012 (gemeente Spijkenisse) besloten. Onderlegger hiervoor was het onderzoeksrapport: ‘Herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing?’, waarvan de resultaten ook door de gemeenteraden zijn onderschreven. Het rapport bevat een inventarisatie van de mogelijke gevolgen van een herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse.

- *De Provincie vindt het belangrijk dat bij elk herindelingsproces door de betrokken gemeenten het draagvlak onder de bevolking wordt onderzocht.*

  In beide gemeenten is het draagvlak onder de bevolking onderzocht in de periode medio september tot medio november. De bevindingen hiervan zijn opgenomen in paragraaf 3.3. van dit herindelingsadvies. Al met al is er geconstateerd dat er voldoende draagvlak is voor een fusie en dat de zorg- en aandachtspunten kunnen worden weggenomen door goede afspraken in het kader van het fusieproces en de visie op de nieuwe gemeente. In paragraaf 3.2. en 3.4 (toetsing aan het Rijksbeleid) is dit gemotiveerd. Ook het bestuurlijk draagvlak binnen de gemeenten en in de regio is aangetoond.

3.6 Conclusie

De herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse voldoet aan door de beide gemeente te stellen eisen aan de geformuleerde doelen en aan de criteria die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Provincie Zuid-Holland stellen.

4. Financiën

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de financiële consequenties van de fusie van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse. In eerste instantie is in juni 2012 op eigen kracht een onderzoeksrapport opgesteld “Herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing?”, waarin aandacht is besteed aan de financiële gevolgen van een herindeling. Daarnaast hebben twee onafhankelijke financiële doorlichtingen plaatsgevonden. Dit betreft een “herindelingsscan”, uitgevoerd door de Provincie Zuid-Holland en het ministerie van BZK, en een “Stresstest” door Deloitte Accountants B.V.

4.1 Wat is er onderzocht?

Alvorens in te gaan op het resultaat is het van belang kort te omschrijven wat het vertrekpunt is geweest van deze drie onderzoeken.

Onderzoeksrapport “Herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing?”

In opdracht van de gemeenteraden van Spijkenisse en Bernisse is een onderzoeksrapport opgesteld dat in september 2012 door de raden van de gemeente Bernisse en Spijkenisse is vastgesteld. Dit betrof een breed onderzoek met de centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de mogelijke gevolgen van een bestuurlijke fusie tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse voor de gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse?

Op financieel terrein bevat het eindrapport de volgende aspecten:

- Een inzicht in de gevolgen van een mogelijke herindeling op de gemeentelijke lasten en heffingen.
- Een inventarisatie van de kerngegevens en risico’s voor de financiën van beide gemeenten en de gevolgen voor de nieuwe gemeente.

Herindelingscan
De provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben op verzoek van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse een herindelingscan uitgevoerd. Het doel is inzicht te verschaffen in de financiële gevolgen van een fusie van de twee gemeenten tot gevolg zou hebben. Deze herindelingsscan heeft als centrale opdracht:

Geef een beeld van de financiële positie van de fictieve gemeente Bernisse-Spijkenisse door onderzoek naar de financiële positie van beide gemeenten en verschaf inzicht in de belangrijkste financiële effecten van een herindeling.

De herindelingsscan is op 28 oktober 2012 ontvangen.

Stresstest

Deloitte Accountants B.V. heeft op verzoek van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse een zgn. stresstest uitgevoerd.

De opdracht van de beide gemeentes luidde:

Breng op basis van de jaarrekening 2011 de financiële positie en mogelijke aandachtspunten in beeld. Doe dit op basis van de vergelijking tussen Bernisse en referentiegemeenten en Spijkenisse en referentiegemeenten. Vergelijk daarna Bernisse en Spijkenisse onderling.

De belangrijkste bevindingen zijn op 23 augustus 2012 tijdens een gezamenlijke radenbijeenkomst aangeboden en besproken. De eindversie is op 24 oktober 2012 aangeboden.

4.2 Financiële positie fusiepartners

De gemeente Spijkenisse heeft een meerjarig materieel sluitende begroting. Veel materiële vaste activa met maatschappelijk nut zijn reeds afgeschreven en drukken niet op toekomstige begrotingen. Spijkenisse voert een actief grondbeleid en kent een omvangrijke portefeuille met grondexploitaties. Het risicoprofiel is daardoor hoger dan dat van Bernisse, maar gemiddeld voor de groep gekozen referentiegemeenten. Voor de verliezen zijn voorzieningen gevormd en er worden positieve eindwaarden verwacht. De lokale lasten voor huishoudens zijn relatief laag. Het weerstandsvermogen is nagenoeg voldoende. Op basis van de huidige cijfers bedraagt de weerstandsratio 0,94. De gemeente voert een actief beleid om de ratio weerstandsvermogen groter dan 1 te krijgen.

De gemeente Bernisse heeft meerjarig geen materieel sluitende begroting. De begrotingen 2009 tot en met 2012 waren, soms na aanvullende maatregelen, materieel in evenwicht. Daarnaast is sprake van een relatief hoog aandeel materiële vaste activa met maatschappelijk nut, die een claim leggen op de begroting. Het overall risicoprofiel is neutraal, omdat de gemeente meer te karakteriseren is als een beheergemeente. Bernisse heeft relatief hoge lokale lasten. Het weerstandsvermogen is voldoende. De weerstandsratio bedraagt 1,1.

Beide gemeenten hebben over een lange reeks van jaren een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid.

4.3 Financiële gevolgen herindeling

De herindeling heeft financiële gevolgen die in beeld zijn gebracht.

Na de herindeling zal de algemene uitkering van de fictieve gemeente Bernisse-Spijkenisse op basis van de gegevens 2012 structureel lager zijn dan de optelsom van de algemene uitkeringen van de twee huidige gemeenten. Dat wordt mede veroorzaakt doordat bij de fictieve gemeente het vaste bedrag maar eenmaal wordt ontvangen, terwijl nu de twee fusiepartners dit bedrag nog structureel hebben. De nieuw te vormen gemeente Bernisse-Spijkenisse krijgt te maken met een daling van de algemene uitkering van afgerond 0,8 miljoen euro (verschil van 0,89%). Dit nadelige effect kan (op termijn) worden opgevangen door een daling van de bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer, gemeentesecretaris en ambtelijke organisatie).

De tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling is bedoeld om in de frictiekosten bij herindeling tegemoet te komen. Bij een herindeling op 1 januari 2015 ontvangt de nieuwe gemeente een eenmalig bedrag van 4,4 miljoen euro. Dit bedrag wordt uitbetaald in 2015 en de drie jaren daarna volgens het betaalschema 40-20-20-20%. Dit bedrag zou voldoende moeten zijn om de eenmalige extra kosten voor de voorbereiding en implementatie van de fusie op te vangen.

Voor een heringedeelde gemeente wijzigen de gemiddelde OZB-baten per woning (woonruimte) door de herindeling. Voor een individuele woningeigenaar of voor een eigenaar/gebruiker van een niet-woning zijn de veranderingen minder groot. Immers, de WOZ-waarde verandert voor een

individuele woningeigenaar niet door een herindeling. Bij gelijkblijvende opbrengsten zullen de OZB-tarieven en de tarieven voor afval en riool wel wijzigen bij herindeling.

De mogelijke gevolgen voor huishoudens zijn relatief beperkt en nog niet precies in te schatten, want ze zijn afhankelijk van de precieze situatie van de huishoudens, de te maken keuzes in de stelsels voor de nieuwe gemeenten en de keuzes die de gemeenten tussen nu en 2015 nog maken omtrent de hoogte van tarieven.

4.4 Conclusie financiële positie nieuwe gemeente

Gegeven de bevindingen van de herindelingscan, zijn er geen aanwijzingen die een dergelijke fusie vanuit financiële motieven in de weg zouden kunnen staan. In de herindelingscan zijn enkele aanbevelingen opgenomen die zoveel mogelijk opgevolgd zullen worden:

- Harmonisatie van het financiële beleid van de bij een herindeling betrokken gemeenten in de periode voorafgaand aan een herindeling is van groot belang. Het betreft hier zaken als activeringsmethoden, afschrijving, afdekking risico's, inzet reserves, belasting- en leges-verordeningen en nieuw beleid. Door deze harmonisatie wordt de opstelling van zowel de eerste begroting als de beginbalans van een nieuwe gemeente vergemakkelijkt.
- Het is van belang dat keuzen gemaakt worden over het onderhoudsniveau van de openbare ruimte en de daarbij behorende onderhoudskosten. Er is inzicht in de achterstanden bij beheer en onderhoud. Beide gemeenten beschikken over beheerplannen en onderhoudsplannen. De geconstateerde verschillen kunnen worden opgevangen.
- Tenslotte is een goede planning en beheersing van de frictiekosten van belang.

De gemeenten nemen zich voor om in de voorbereiding naar de nieuwe gemeente per 1-1-2015 te komen tot een financieel meerjarenbeeld dat uiteindelijk dient te worden vastgesteld door de nieuwe gemeenteraad. Daarbij zal het "schoon-over" principe worden toegepast, dat wil zeggen dat beide gemeenten ervoor zorgen dat zij op fusiedatum hun financieel beleid zodanig op orde hebben, dat nu bekende problemen niet naar de nieuwe gemeente worden verschoven.

5. Overige aspecten

5.1 Wetgevingsproces

Dit herindelingsadvies wordt, na vaststelling door de raden van Bernisse en Spijkenisse, toegezonden aan het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland. Die zal het herindelingsadvies voorzien van zijn zienswijze en deze voor 1 juli 2013 toezenden aan de Minister. Op dat moment start het wetgevingstraject, gericht op de vrijwillige samenvoeging van de beide gemeenten per 1 januari 2015. Die bevat nog de volgende stappen tot de start van de nieuwe gemeente in januari 2015.

- *Stap 1 Advies / zienswijze GS en ministerie van BZK (april 2013)*

Zo spoedig mogelijk na 1 april 2013 zet GS het stuk door aan het ministerie van BZK. De provincie voegt daar haar mening over het advies in een apart document aan toe, zodat de minister van BZK weet hoe de provincie over de voorgenomen herindeling denkt. Bernisse en Spijkenisse ontvangen een afschrift van dat document.

- *Stap 2 Besluit ministerraad / Advies Raad van State / Aanbieding Staten-Generaal*

In december 2013 is de procedure aangeland bij het moment dat de ministerraad het voorstel van de minister van BZK met elkaar bespreekt en daarover een besluit neemt. De ministerraad vraagt vervolgens, zoals gebruikelijk, de Raad van State om advies over de kwestie en stuurt het document vervolgens voor besluitvorming naar respectievelijk de Tweede Kamer.

- *Stap 3 Behandeling Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer)*

Afhankelijk van de agenda's van de Eerste en Tweede Kamers, wordt de besluitvorming over de voorgenomen herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse in juli 2014 afgerond.

- *Stap 4 Uitgestelde verkiezingen nieuwe gemeenteraad*

Als het besluit voor de vorming van de nieuwe gemeente definitief is, moet er een wettelijk traject worden ingezet door de Minister van BZK om de reguliere verkiezingen van maart 2014 uit te stellen naar november 2014, het moment van de verkiezingen voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente.

- *Stap 5 Start nieuwe gemeente 1 januari 2015*

5.2 Naamgeving nieuwe gemeente

Als werknaam voor de nieuwe gemeente wordt in het kader van dit Herindelingsadvies voorgesteld te kiezen voor “BeSp”. De gemeenteraden hebben besloten om een procedure te starten voor de keuze van een nieuwe naam. Aan de bevolking wordt gevraagd om naast de bestaande namen Spijkenisse en Bernisse alternatieve namen aan te dragen. Een commissie zal vervolgens een voorstel voor een definitieve keuze doen aan de gemeenteraden.

De gemeenteraden van de gemeenten Spijkenisse en Bernisse zullen een definitief besluit nemen over de naam van de nieuwe gemeente, waarna deze ter kennis wordt gebracht aan de Minister van BZK en het provinciebestuur in verband met de wetgevingsprocedure voor de nieuwe gemeente. Dit gebeurt naar verwachting voor 1 juli 2013.

5.3 Grenscorrectie Oudenhoorn.

In het draagvlakonderzoek onder bewoners is vanuit de kern Oudenhoorn aangedrongen op een mogelijke grenscorrectie, waardoor deze kern tot de huidige gemeente Hellevoetsluis zou gaan behoren. De mogelijke consequenties hiervan op diverse onderdelen zijn op dit moment niet duidelijk. Hellevoetsluis heeft dit ook in zoveel woorden aangegeven tijdens het bestuurlijk overleg tussen de gemeenten op Voorne Putten van 11 februari 2012. Als er in 2015 nog een sterke wens is vanuit de bevolking, zullen alle gevolgen van een grenscorrectie moeten worden onderzocht. Aan zo'n onderzoek wil Hellevoetsluis meewerken. De uitkomst van dat onderzoek bepaalt of zij vervolgens zal instemmen met een grenscorrectie. Het zijn de nieuwe gemeenteraden van de nieuwe gemeente en Hellevoetsluis die tot zo'n grenscorrectie zouden kunnen besluiten.

5.4 Het voorbereidingsproces tot 1 januari 2015

Gedurende het wetgevingstraject zal de voorbereiding van de samenvoeging vervolgd worden. Veel van de in het kader van dit Herindelingsadvies vastgelegde doelen of uitgangspunten voor de nieuwe gemeente dienen nog nadere uitwerking te krijgen. Ook moeten het functioneren van de dienstverlening en organisatie goed voorbereid worden. Dit is een veelomvattend proces. Om dit goed te kunnen sturen en monitoren is een Plan van Aanpak opgesteld, dat door de gemeenteraden in december 2012 is vastgesteld als kaderstellend document voor het voorbereidingsproces. Als inhoudelijk kader geldt met name hoofdstuk 2 van dit Herindelingsadvies en in het bijzonder paragraaf 2.4 (bestuurlijke agenda tot 1 januari 2015).

6. Bijlagen

6.1 Voorbereidende documenten

- Onderzoeksrapport juni 2012

6.2 Documenten draagvlak onderzoek

- Verslagen bijeenkomsten Bernisse
- Resultaten leefbaarheids-enquête Spijkenisse .
- Verslag bijeenkomsten Spijkenisse
- Logboek draagvlak
- Reacties omliggende gemeenten, provincie en Rijk op herindelingsontwerp en vraag Bernisse naar de intenties om op kortere termijn tot 1 eilandgemeente te komen.
- Zienswijzen op herindelingsontwerp en wijze van beantwoording

6.3 Documenten in kader financieel onderzoek

- Herindelingscan Provincie Zuid-Holland
- Stresstest Deloitte (incl. aanbiedingsbrief)
- Kaart nieuwe gemeente

